外交科學概論

劉達人著

外交學原理

楊振先著

上海書店

民國叢書

第四編

·28·

政治·法律·軍事類

外交科學概論

劉達人著

民國二十六年七月發行
民國三十年八月再版

大學用書 外交科學概論（全一冊）

◎實價國幣四元二角
（郵運匯費另加）

著　者　劉達人

發行者　中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者　美商永寧有限公司
上海澳門路

總發行處　昆明　中華書局發行所

分發行處　各埠　中華書局

（一一七四七）



本書據中華書局1941年版影印

序

「外交科學，」無疑的是一個新名詞。從來，許多人對於外交是抱有一種傳統觀念，以爲外交云者祇是一種術，辦外交也單看外交官的儀表、辭令和策謀之如何，所謂「樽俎折衝，」「縱橫捭闔」在國際壇坫之上，盡其權謀術數之能事而已。至於用科學的方法來研究外交，外交是什麼，是被人認爲異端的。

顧少川先生在外交大辭典的序文中說：「現代外交知識在歐美各國爲國民必具之常識，而關心國家利益國際和平者，又莫不專心致志深思力學。蓋根據事實，認清事實，非得力於理論之探討，文化之傳播不爲功。外交固不能脫離事實，尤不能脫離學理；前者爲外交術，後者爲外交學；無外交學則不能有外交術，學理與技術蓋外交前進之雙輪也。」是將「外交」何以爲學的意義，說得非常透闢。

外交不單是技術，而且是一種學問；易言之，辦理國際外交大事，無論是手段、方式、內容，都具有一種指導原理。「外交科學」簡言之便是以科學的方法、體系的來研究外交上一切問題的學問。它的任務即在發現辦理國際外交的基本原則。然而國際外交現象是非常複雜多端的，從外形而內容，從內容而本質，這些課題決非「形而上學」的方法之所能徹其究竟；所以「外交科學」應當立於一個新的理論基礎之上，將外交科學各部門的知識完全整理在一個體系之下，用科學的方法，從縱的（已然）、橫的（現然）、規範的（應然）各方面加以分晰和研究，以期確立外交科學在一般社會科學中的基礎。此書之著，便是這種企圖的一個嘗試，幸望賢達有以敎之。

外交科學概論是和外交大辭典、國際法發達史三書同在整個計劃之下寫成的。外交和國際法是單獨能存在而實際又不可強分的，所以研究外交不可不明國際法；研究國際法更不可忽略外交。三者的材料雖各別配置，事實可以互補短長；目的雖有所不同，而其理論則前後貫通的。

此書是著者任職東北外交研究委員會時代的作品，距今三載，其成功多賴王迴波、劉奇甫、王禹枚諸先生殷殷的指導與鼓勵；復承王芃生、王叔梅諸先生詳爲校正，使著者受益匪淺；吳述伯、關性天、鄧公偉、周拙民、袁國欽諸位均常常指示很好的意見，繪圖由鄒有志君設計執筆，使本書生色不少。至於其他師友之指導與關懷不克一一臚述，特此統誌，敬致謝忱。

最後，王亮疇先生特爲本書署簽，使著者榮感不已。

劉達人謹識民國二十六年五月十八日於北平中海喜福堂

外交科學概論要目

外交科學概論細目

第六章　外交機關之組織

第九章　國際會議與外交……二六六

第十章　國際紛爭之基本原因……二九六

外交科學概論統計圖表索引

外交科學概論

第一章 外交之意義

第一節 外交之概念

英國名學者勃恩斯(C.Delisle Burns)嘗謂：『外交者乃今日各國間所公用之交接手段。無論任何時代之政府，亦無論世界之任何部分，無不交換使節，以與其他政府及當局相互交際也。實際上類此事蹟，已滿載於希臘羅馬之歷史，至於古中國及印度，自不待論』。(註一)不過所謂古代之外交，因為當時的國際關係異常簡單，國與國的接觸甚少；所以雖間有捭闔縱橫之事，無非遣善辯巧言的使節，以謀應付而已。降及近代，世界各國的關係，因交通產業之發達，使世界各部聯成一體，其結果國際間的政治的經濟的乃至文化的關係，日益複雜；國與國的利害關係，亦日益深刻。誠如齊羅爾爵士(Sir Valentine Chirol)所言：『自李特流(Richelieu)時代第一次使用「外交」一辭以處理文明國家間之國際事件以來，余未見在世界史中，有如近四五十年，其社會的、經濟的以及政治的情勢能劇變若是者。縱法國大革命拿破崙戰爭時代，亦不堪比擬也。』(註二)可知「今昔之外交」實不

[註一] The Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol.5.,P.147

[註二] Kennedy, Old Diplomacy and New, Introduction.

可同日而語矣。

我國爲文化古邦，而「外交」一辭，尤泛見於各種古籍中。如墨子修身篇中有云：『近者不親，無務來遠；親戚不附，無務外交。』國語中載：『乃厚其外交而勉之以報其德。』他如史記中：『割其主之地以來外交，』『重幣輕使秦楚之間將爲國交也』諸語，莫不辭意顯明。復見晏子春秋中有：『不出樽俎之間，而折衝於千里之外』之句，是將運用外交之奥蘊，表現無遺。

上述引例，是否恰合近代外交之科學的解釋，姑作別論，然其古典的價值，實中外無與倫比。當周之初，封建盛行，朝聘賓禮，望儀明備，國際相處之道，已漸胚胎。迨至春秋時代，因錫爵同姓，諸侯放恣，隨啓列國紛爭之禍，前後幾達二百四十年。其時諸侯相互吞併，於是會盟大興，玉帛兵戎，修好乞耀諸事，均載諸史乘，無不斐然可考。時傑如向戍、子產之輩，獨能救國家於阽危，實前古未有之外交偉人也。春秋雖尚詐僞，然遇有國際交涉，亦有公法，以資信守，此點殆爲近世中外學者所公認，而譽爲中國國際法之淵源。及至戰國，更爲弱肉強食之世，春秋列國已兼併殆盡，後成七雄。時有蘇秦「合縱」之說，繼有張儀「連橫」之議；范雎以「遠交近攻」之策而取韓魏，李斯用離間之謀而亡趙、楚、燕、齊，卒使強秦滅六國而統一華夏。類此事跡，不勝枚舉，而我先古外交之宏謨偉範，已可概見。日本著名外交學者信夫淳平博士曾謂：『春秋、戰國乃外交之一大舞台，左傳即當年之國際法』（註三）誠名實不愧也。

〔註三〕 信夫淳平著：國際政治之進化及現勢頁十九。

第二節　外交之語源

『外交』一詞譯西文則爲 Diplomacy（英），Diplomatie（法）據法國大詞典家李特雷（Littré 1801-1881）之解釋，謂外交二字乃由希臘文之 δίπλωμα 轉變而成，原無外交之意，僅指摺紙而言；希臘文之 diploma 法文作(diplome)乃代表國王所頒給之一種公文，或特許證，以爲授權之用。此項公文應折爲二，故名。即在現代之法語中，此義仍存，如在某種公文中常見有類似折疊之名詞，即 Duplicate 者是，實同一淵源；(註四)惟其專用以表示「外交」活動者，爲期特近耳。錫拉西 (M. de Dzilassy) 曾謂：泰西之外交乃起自李特流(Richelieu)時代，其最初傳至英倫者，乃一七九六年之事。勃克(Burke)是年著大英辭典，曾有此字，並予以解釋，可謂爲「外交」一語近代釋意之先河。(註五)

在一般書籍上用外交一辭者則始自十七世紀末，即一六九三年萊布尼茲 (Leibniz) 刊行 Codex Juris Gentium Diplomaticus 一書；一七二六年都蒙 (Dumont) 刊行 Corps Universal Diplomatique Du Droit des Gens 一書，均有 Diplomatique 一字，但此項書籍係條約及公文彙纂，足見當時對「外交」一詞之使用，尚未劃然。

〔註四〕 R·Genet Traité de Diplomatie et de droit diplomatique, vol.1.,P.10

〔註五〕 見大英百科辭書「外交」條(十四版)

馬爾丹斯(Martens)爲近代有數之名外交學者，氏嘗言『外交，如以術觀之，無論在希臘羅馬以至於加爾泰格，均非無外交。惟當時之所謂外交者，既未經磨練，又不克視爲一種特殊技術由專吏職掌。故嚴格言之，外交家之能以學而研究，以術而運用者，實起於中世紀，而發祥於意大利，』(註六)蓋「外交」之發達與長成，乃屬近代之事，此等古代外交之考證及詞意之探討，僅作一參考足矣。

第三節　外交之定義

近代國際公法學者，對「外交」之理解，與時俱進，而日見精密。綜合多數學者之主張，約可分爲二派。一派主張外交者乃一種交涉之技術；另一派則主張外交不僅憑技術而已，同時又是一種交涉之科學。易言之，前者多在技巧上着眼；後者重在理論及原則。茲臚舉各種主要之學說如次：

(一)馬爾丹斯說——「外交」一詞，由廣義言之，爲國家處理對外關係或對外事件之科學；由狹義言之，爲交涉之技術或科學。(註七)

(二)卡爾渥說——外交者乃研究國與國間存在關係之科學；簡言之，即交涉之技術是也。(註八)

[註六] Martens, Le Guide Diplomatique, 1.pp.1-2

[註七] Martens, Ibid, p.1-2

[註八] Calvo, Le Droit International, 3rd edi., I.p.455

（三）克盧伯說——指導國與國間往來公事所必需之知識與原則，謂之為外交。（註九）

（四）戈爾登說——外交者為國與國間獲得利益之科學，或稱之為使各民族間彼此折衝利益之技術。再簡言之，即交涉之科學與技術。（註一〇）

（五）古塞說——外交為指導國際間往來事件之必需的知識與原則之統稱。（註一一）

（六）沙都說——外交者乃獨立國政府間，有時亦與附屬國之間，在公的關係上之機智與策謀的應用。（註一二）

以上學說，雖紛紜若是，亦究屬大同小異。當以李威氏(Rivier)之定義為最精到。氏謂：『外交者即國家辦理外交之一種科學及技術。』（註一三）法國著名外交學者日奈特氏(G.Genet)嘗言：『外交其所以為科學者，因其需要無限度之高深學識，類如國家與國家之司法的政治的關係，彼此利害之傳統關係以及各種約款之規定，非學莫濟；其所以為技術者，固因其目的在處理國際案件，設法領導辦理政治之交涉也。』（註一四）顧少川先生亦謂：

〔註九〕 Klüber, Le droit des gens moderne de l,Europe. p.7

〔註一〇〕 see: Satow, A Guide to Diplomatic Practice, III, p.2

〔註一一〕 de Cussy Distionaire du Diplomate et du Consul.

〔註一二〕 Satow, A Guide to Diplomatic Practice, f.p.1

〔註一三〕 Rivier, Principes du Droit des Gens, 1896

〔註一四〕 Genet, Ibid.

『外交固不能脫離事實，尤不能脫離學理。前者爲外交術，後者爲外交學。無外交學則不能有外交術，學理與技術，蓋外交前進之雙輪也。』（註一五）可謂得中之論。

第四節　外交之目的

公法學者之優點，在能立於法的立場，抽象的闡明外交之機能作用及意義，但不無空疏之嫌。然則，外交之本質究爲何？

嘗有若干學者，認爲研究外交，必先探討外交之目的，例如日本外交學者信夫淳平博士嘗言：『外交者卽一國對外之涉外作用。所謂涉外作用者，卽指現代外交之目的，推其目的不外下列七端：

（一）維持並增進外國之親善；

（二）保護在外僑民；

（三）發展國外之工商業；

（四）考察外國之情勢；

（五）披瀝國民之能力實力同情及誠意；

（六）迅速交涉各種案件善求妥結；

【註一五】見拙編外交大辭典顧序

（七）擁護國民利益，防侵害於未然，而伸張國力。』（註一六）

信夫氏所言可以第七點盡之。名外交記者伊藤正德氏在其外交讀本一書中有言：『外交者，乃關於二個國或數國之利益，以發現某中心點之事務。』（註一七）彼繼以歷史之觀點，研究外交之目的，則謂：『外交之目的在獲得具體之權益，』（註一八）而此權益爲何？主要的不外爲經濟的收穫。據伊藤氏之分析，其活動之主要目標，則因時期之不同，大概有下列四時期：

（一）擴張領土；

（二）勢力範圍；

（三）投資競爭；

（四）貿易競爭。

在此四時期中之惟一的目的，究不外伸張自己國家之權力與利益耳。惟外交之具體目的雖與保障國家之安全與夫增進利益，但自歷史之演進觀之，則其出發點又不能全然根據自我主義，而置他國之利害於不顧也。溯自近世以來，國際連帶之關係日益密切，政治的、經濟的乃至文化的諸要素，均日趨複雜，是以任何國家，均不克一

〔註一六〕 見信夫淳平著近世外交史頁一以下。

〔註一七〕 伊藤正德著外交讀本頁三十。

〔註一八〕 同上書頁三十五。

意孤行。準此而言則外交之目的，一方面在保障國家之安全與利益，而他方面又須以增進國際間的安全與國際幸福爲其鵠的也。

第五節　外交之本質

現代世界政治體制中，事實上約可分爲三大系統，卽所謂帝國主義的系統；社會主義的系統及弱小民族的國家系統是也。此等國家因政治經濟結構之不同，自然利害隨之，其對於「外交」之觀念，乃不一致。此種不一致之處，適可爲吾人理解「外交」眞義之一助焉。

第一，帝國主義的外交通念，以爲外交者乃在和平裏獲得權益的一種手段。無論表面上用正義，道德，和平，親善等等名詞以爲掩飾，而其最終目的，不外乎以「不戰而勝」的方法，攫得具體物質上的利益。例如日本政論家稻源治勝氏謂：

『和平之戰爭卽是外交；不和平之外交卽爲戰爭。』（註一九）

換言之，外交與戰爭之形態與方法雖異，而其目的則一，不過因時而異。氏更進一步解釋：

『外交由內容言之，乃一國所有一切「力」之總和，向外延長之一形式而已，此點與戰爭毫無差異。』（註二〇）

〔註一九〕　稻源治勝著：外交讀本第一頁。

〔註二〇〕　同上書

所謂力者，即廣義的武力是也。所以帝國主義的外交觀，非不認外交爲一和平手段，而此和平手段必以「力」作根據，是故外交與戰爭有緊密的關聯性及不可分性。稻源氏所論，言簡意賅，足代表現代帝國主義的一般外交通論，無待再加說明矣。

第二，社會主義國家如蘇維埃聯邦共和國，其觀念與上述各項，迥然不同。例如研究蘇俄的名家巴特塞(R. Batsell)嘗謂：『蘇俄之外交觀念，乃反對國家的利益，而以外交爲實行國際目的之手段。』(註二一)此所謂國際目的，無疑的是「世界革命」。社會主義者之基本觀點，認爲『歷史是一部階級鬥爭的歷史』，欲求永久的和平，必先取消階級的榨取關係。易言之：取消階級的榨取，即爲消弭戰爭之唯一無二的途徑。此種見解可明見於塔拉寇周(Taracouzo)氏謂：『……其目的在增進已組織底民族之勞工階級的利益；以爲無產階級之世界的霸制而共同奮鬥。』(註二二)由蘇聯今日種種外交之事實證之，信其不謬也。

第三，弱小民族系統之外交觀與帝國主義之外交觀大相徑庭，蓋帝國主義的外交目的在侵略異國，而弱小民族之外交目的在防止或抵抗侵略，以爭取國家之「獨立」「平等」及「自由」，進而顧念世界和平親睦以創造理想之世界的文化生活。

我國外交學者吳頌皋氏嘗謂：

〔註二一〕 Batsell, Soviet Rule in Russia, 1929

〔註二二〕 Taracouzo, Soviet Union and International Law. 1935

『任何國家，立於大地之上，決不能閉關自守，與世界相隔絕。所以民族生活之目的，雖然在求獨立與自由，但此所謂獨立生活之外，又有國際的共同生活，如何適應此世界的共同生活，同時非徒無損於民族的獨立生活，而且予以向上發展的機會，便不得不講究外交。故所謂外交云者，決不是尋常的交涉，亦不僅指辦理各項交涉而言，乃是民族爲對外求生存而不得不運用的一種手段。』（註二三）

綜觀上述各點，由中西之語源而至公法學之定義，由目的論而至各國不同之觀點，層層加以簡約的敍述，諒能獲得一簡單之概念與輪廓矣。惟形而上學的方法，表而上雖能盡其概念，但不以說明「外交」之本質爲何。蓋外交乃隨歷史而發展，歷史之進階不同，外交之形質自異；古代之外交不能與中世紀之外交相提並論，而中世紀與近代外交更是南轅北轍，不復如一。如所謂宮廷外交，官僚外交，以及國民外交者，蓋皆因其時代背景之不同，而外交之形態方法內容，亦隨之而變異。昔我國閉關自守，唯我獨尊，所謂『九天閶闔開宮殿，萬國衣冠拜冕旒』之外交，又奚能存在於二十世紀之今日耶？故論外交者，不能單以形體之概念衡之；如是則外交之眞正的內容與意義，始能確切把握之也。

〔註二三〕 吳頌皋著：外交之基本原則（載外交評論第一卷第一期）或外交政策及其他一書。

西文參考書

Rodd, J. R. Diplomacy.

Heatley, Diplomacy and the Study of International Relations.

Young, G., Diplomacy, Old and New.

Wippmamn, Stakes of Diplomacy.

Kennedy, Old Diplomacy and New.

Satow, E, .A Guide to Diplomatic Practice.

Mackay, Die Moderne Diplomatie, ihre Entwichlungsgeschichte und ihre Reformmöglichkeiten.

Reinsch, Secret Diplomacy

Foster, The Practice of Diplomacy.

Cambon, J., Le diplomate.

Genet, R., Traité de Diplomatie et de droit diplomatique.

Kranske, O., Die Entwicklung der Standigen Diplomatie.

Szilassy, J, de., Traité pratique de diplomatie moderne.

Clemens, S., Der Beruf des Diplomaten, 1926.

日文參考書

蘆田均博士：國際外交之知識。

信夫淳平博士：國際政治之進化及其趨勢。

松原一雄博士：外交及外交史研究。

伊藤正德：外交讀本。

稻原勝治：外交讀本。

（均以研究日本外交為主體）

中文參考書

常書林：外交ＡＢＣ。

楊熙時：現代外交學。

廖德珍：外交學。

楊振先：外交學原理。

吳頌皋：外交之基本知識。

朱善良：外交指南。

第二章　外交科學之理論的體系

第一節　外交科學之定義

「外交」本屬於政治科學之中。政治科學可分爲對內的，（即內政的；）及對外的，（即外交的）兩種：前者可名之爲內政科學，如憲法、政黨、行政、司法、法律、政治等部分屬之；後者則名之爲外交科學，包含一切外交原理，外交之組織運用外交權之控制；國際條約，國際會議，國際立法，國際行政等部分。因科學演化日精，分類愈細，綜合各種外交之部門則已儼然成立一完善之外交科學的系統。外交之概念，吾人已由種種之觀點及歷史的發展上加以論述矣。茲所論者，單爲外交科學(Diplomatic Science)之概念。

佛郎格利斯(A. F. Frangulis)在所著國際外交學院之前文中謂：

「鑒於近來國家與國家之關係日切，國際間之生活亦因之而成爲普遍之常識。雖然從事外交事業，應具有辦事之方法及技巧；而往往此種外交技術，不足以應付此混亂複雜之國際關係。故此種公共偉大事業之辦理，尚須備具其他宏大之學識，決非僅諳涉外之方法而已者也。目今世界科學日益昌明，外交科學亦不應僅限於技術之範圍矣。

外交既爲國際間生活之一種，則其爲科學與歷史有同樣之重要。於研究此項科學之先，必須有道德學識之

修養及敏銳之觀察力與夫應付難題之訓練。外交生活繁重極矣，而熟練後，其原則固至簡單。……

法國國王與李特流(Richelieu)馬沙林(Mazarin)等在締訂威斯特發里亞條約之後，即創立外交事務常設機關，研究改善外交科學，其他國家亦多仿傚者。唯自荷蘭之萬格魯特(Van Groot)；意大利之但丁(Dante)貝特拉耳克(Pétrarque)紀沙地尼(Guichardini)；西班牙之阿爾貝洛尼(Alberoni)西謨奈斯(Ximenès)；英國之馬爾勃各(Morlborough)彼特(Pitt)；開斯特里格葡萄牙之班海羅費賴拉(Pinheiro Ferreira)等人之後，外交科學以較深意義論之，並無甚大之進步。因對外交應負之各種責任既未了解，對於人民期望和平之心願亦未滿足，實以法學家之學識不能常爲國際關係之基本原則，且往往與一問題之政治社會狀態相違背。故凡負交涉國際問題之責者，不能預先準備，亦不能固執己見以解決之，更難預測困難之要點，蓋在國際生活之中困難有隨時發生之可能也。

至於現代，外交術已暴露其神祕之本性，及道來郎德與梅特涅從前所取之步驟。如電報，無線電話之發明，印刷術之普遍，一切意見思想傳達之迅速，無時不可使世界各國召集外交會議，而使民衆及輿論加以有力之監督。從前以「自由派之勁敵而實際亦爲自由派誇耀」之梅特涅，至今恐亦無從施展其個人之原則於外交矣。因現代之外交官已由一權力高於一切之君王之代表，而變爲合乎民意需要之代表，現代之外交術亦改向一種國際間合乎人道及法律之固定原則而發展……」

顧佛氏爲一外交之專門學者，而兼外交家，對「外交」必爲學科之理言之有據。綜合佛氏之論點，可約略言

之如下：

一、外交不止技術而已矣，爲應付複雜之國際關係，必須有宏大之學識爲基礎。

二、外交爲一種國際行爲，爲研究此種國際行爲，故外交有成爲科學之必要。

三、外交科學以國際行爲爲對象，其任務在研究辦理國際關係之基本原則。

是所謂外交科學者何？根據上述三點，可作簡單定義如下：

『外交科學卽爲研究國際行爲之因果關係，及解決國際問題之基本原則的學問。』

有人以爲外交要以機敏謀略爲主，此種謬論，殆爲極陳舊之腐談，無待深論。所謂科學者，卽爲依照有系統的觀察、經驗、分析、對所求得的某一種特殊科學之事實，加以條列、整理及分類，使之成爲一種統一的智識總體。此種科學方法，不獨可用於自然科學及其他各種科學；且可應用於外交。蓋外交並非神祕不可解之怪物，祇要用科學的方法加以研究，外交不久卽可成爲一健全之科學部門。

外交現象非如物理界現象之有一定的順序，乃爲多數學者所承認。但外交現象亦絕非變幻靡極，不可捉摸者。如冷靜的用歷史的眼光觀之，其中亦有一種受定律所支配之連續性；此種有連續性之外交現象，卽爲研究外交科學之適當題材；其研究所得之公律與原則，均可以用作解決外交之具體問題。所差者，卽外交科學爲社會科學中之一新興部門，尚未達成熟之域，惟苟努力赴之，其必日趨健全也無疑。

概括言之，外交科學的基本任務爲：

(一)研究外交之起源及本質;

(二)考察各種外交制度之性質、歷史及形式;

(三)從此研究中盡力推求外交生長和外交發展的公律。

第二節 外交科學之體系

外交科學與外交學往往易於混爲一談，其實則判然有別。所謂一般「外交學」者，如沙都所著之外交指南(A. Guide of Diplomatic Practice)日奈特(R. Genet)所著之Traité de Diplomatie et de droit diplomatique；國人廖德珍著外交學概論，楊熙時著現代外交學莫不屬此。但其目的在研究一般外交之實施上所必要之知識。僅係「外交科學」中之一部門而已。

「外交科學」既爲研究國際外交行爲之因果關係，及解決國際問題之基本原則的學問，其研究對象當然是一切國際的外交行爲，茲分三端述其大意：

第一，所謂一切國際外交行爲之意義，應由廣狹兩義觀之。由狹義方面言之，如一般之外交實施，外交機關，外交行政，領事制度，外交權及其控制，以至於外交政策屬之；由廣義方面言之，則如國際關係(International Relations)，國際關係之背景(Background of international relations)，國際組織(International Organization)，國際行政(International Administration)，國際政治(International Politics)，國際立法 (International

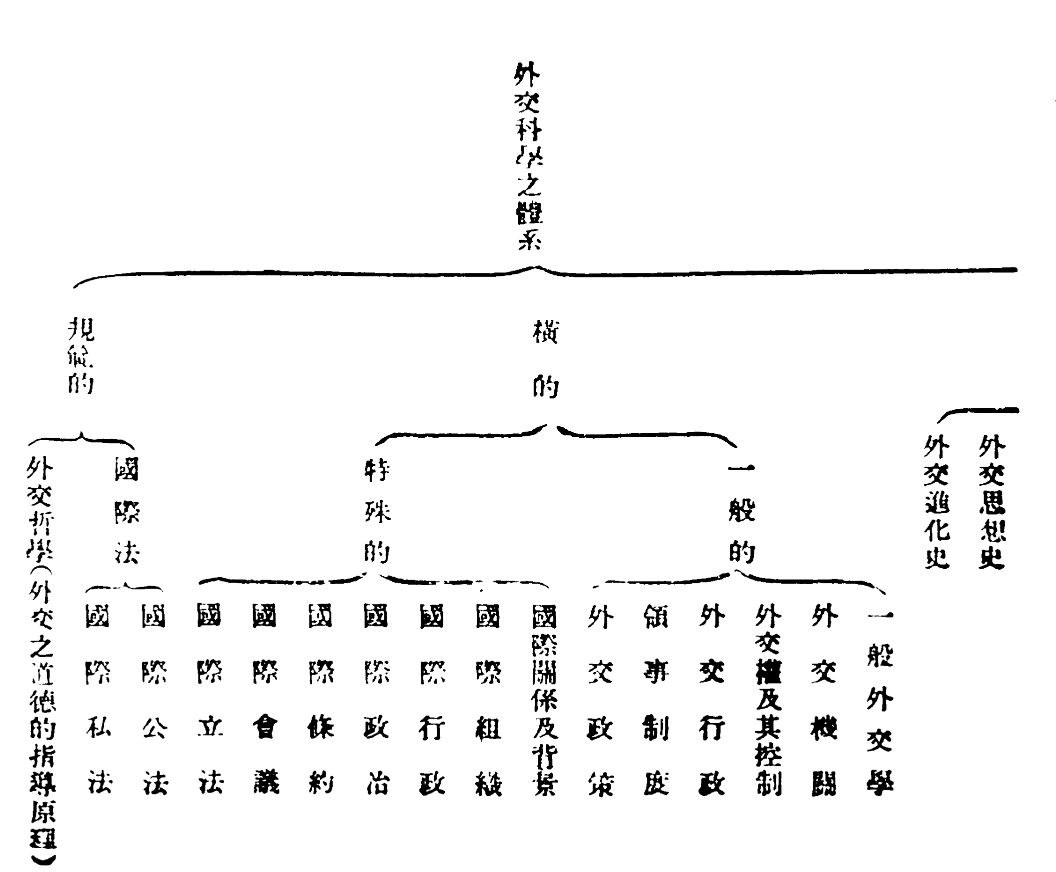
Legislation)；國際會議(International Conference)；國際條約(International Treaty)等屬之。蓋今日之所謂「外交」者，非僅一國外交使節之談判，締結條約而已；凡是直接間接的與外交有關係之事，均爲構成國際外交行爲之一因子也。

第二，所謂「科學」者，當以研究因果關係爲第一要義。易言之，即何以爲因？何以爲果？探其究竟。緣此，除研究現時的外交科學之對象——所謂一切國際外交行爲，尚須由歷史的方面加以探討，即追果溯因是也。「外交科學」之目的，即在研究國際外交行爲之因果關係，故須於歷史方面下手。其如一般外交通史，外交分史，外交斷史，外交政策史，外交思想史，外交進化史諸類，均爲研究外交科學所不可缺之部門。

第三，上述兩點，即就「已然」「現然」着眼，而第三點則爲「應然」，亦即指察明現在，追溯既往，而欲求解決國際問題之基本原則是也。其中應特別注意者，即所謂規範的研究。外交之規範亦可分爲兩方面：其一爲基於現實的法律關係，即國際法者是；其二即規律國際外交行動之道德觀，哲學觀者是。一爲法律的——具體的；一爲意識的，無形的。二者因時爲用，相得益彰，俾使國際間一切之問題，得按法律與道德之基礎，而得澈底和平解決也。

設如上述之理由不甚謬誤，則外交科學已具備一完整之科學的體系，茲試列表如左：

縱的
- 外交通史
- 外交分史
- 外交斷史
- 外交政策史


外交科學之體系
外交思想史
外交進化史
橫的
一般的
一般外交學
外交機關
外交權及其控制
外交行政
領事制度
外交政策
特殊的
國際關係及背景
國際組織
國際行政
國際政治
國際條約
國際會議
國際立法
規範的
國際法
國際公法
國際私法
外交哲學(外交之道德的指導原理)

第三節　外交科學各部門之任務

外交科學之體系，已如上表，茲分述各部門之任務如次：

甲、縱的方面：

（一）外交通史——在研究一般的古今各國外交史跡之發展。

（二）外交分史——以國家爲區分標準，如中國外交史，英國外交史等。

（三）外交斷史——以時期事件爲體之外交史，如十九世紀外交史，第三共和外交史，武漢政府外交史等。

（四）外交政策史——研究各國或各時代之外交政策的歷史——如十九世紀英國外交政策史，最近美國之外交政策等。

（五）外交思想史——專門研究各時代之外交思想，如李特流，梅特涅，俾斯麥各時代之外交思想。

（六）外交進化史——以一般的歷史爲體，綜合各種外交事跡，而研究其生成與發展。

乙、橫的方面：

（七）一般外交學——研究一般外交學應用之常識，如外交指南，現代外交學等。

（八）外交機關——專門研究外交之機構組織及運用。

（九）外交權及其控制——研究各國憲法的立法的對於行政部，或其長官之外交權限，及其控制監督外

交之方術。

(十)外交行政——研究各國外交機關之行政，如外交官之訓練考績，調遣俸給，檔案以及與大總統、內閣或議會之關係等。

(十一)領事制度——領事制度近有與外交分離研究之傾向，專門研究各種領事制度之利弊與運用等。

(十二)外交政策——抽象研究各種外交政策之決定運用諸原理，以及比較的研究各種不同之「外交政策」如「門羅主義」政策，「門戶開放」政策等。

(十三)國際關係及背景——研究國際關係之由來，生長及其現存之各種國際關係。

(十四)國際組織——研究國際組織之基本原理，各種公私國際組織之構造與運用。

(十五)國際行政——研究國際間之行政關係，各種國際公私團體行政之原理及技術等。

(十六)國際政治——研究國際政治關係之基本原理。

(十七)國際條約——研究國際條約之締訂、形式、程序、原則及各種在國際法所未解決之問題。

(十八)國際會議——研究國際會議之組織、運用及其各項問題。

(十九)國際立法——研究國際立法之發生、價值及其技術。

丙、規範的方面：

(二十)國際法——研究國際行為之規律，外交與國際法規之關係等。

（二十一）外交哲學——研究外交之究竟，即外交之道德的規範。

除以上各部門而外，尚有應列入之其他項目，亦不在少數，即如國際情報，各國公私之間多努力整理各種外交文獻檔案，編纂外交辭典等（外交辭典之最著名者如德國之 Strupp, K., Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatic；法國之 Frangulis M. A. F, Dictionaire Diplomatique 爲最有名。近聞日本亦由橫田喜三郎編纂中），乃至外交家之私人回憶錄，概應設專科研究之。

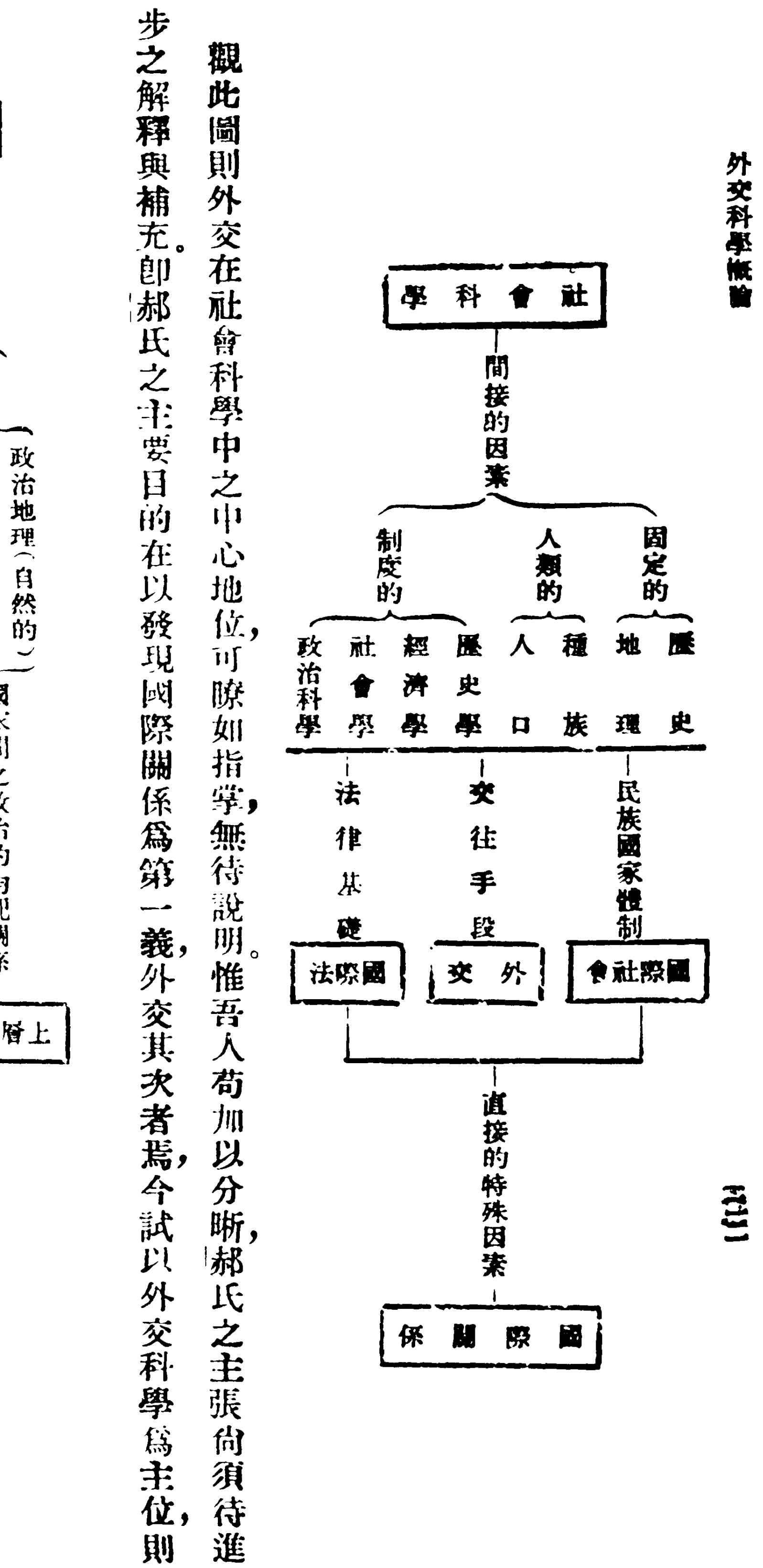
第四節　外交科學之基礎學問

外交科學之存在價值，在乎外交科學有一完備之體系(system)；凡一科學體系之構成，又必以充實之理論(theory)與材料(material)爲其必要之條件。

外交科學與其他既成社會科學之部門，如政治科學，經濟科學，在此點，可謂毫無軒輕。易言之，外交科學亦同樣具有充分之理論與材料。此種之特殊理論與材料之獲得，即研究外交科學之初階。

郝基斯 (C. Hodges) 教授嘗於其名著國際關係之背景一書中，指出外交在社會科學中之地位。其方法在社會科學中直接的間接的因子中發現之。試簡摘其圖如下：（註二）

[註二] C. Hodges, Background of International Relations, P.28



觀此圖則外交在社會科學中之中心地位，可瞭如指掌，無待說明。惟吾人苟加以分晰，郝氏之主張尚須待進一步之解釋與補充。即郝氏之主要目的在以發現國際關係為第一義，外交其次者焉，今試以外交科學為主位，則

其關係可列舉如上：

綜觀其上層下層及規範的各種關係，卽爲外交科學各部門之基本的關係，玆特分別加以申述。

第一項　外交之經濟的基礎

外交原屬於政治的範圍，但是外交之發生，亦有其經濟的基礎。在古代外交，其性質如何，姑作別論；惟自國民經濟成立以來之近代外交，其活動之主要目標及範圍，泰半屬於經濟的，則毫無疑問。

自由主義經濟學派之始祖亞當斯密(Adam Smith)嘗論及外交之發生，純由於經濟的理由。氏謂『與簡昧尚未開化之人通商，常須一種特別保護。……最初在印度取得建築堡壘特權者，卽爲英法兩國之東印度公司，彼等要求之口實，無非爲防備暴力，保護生命財產等等。但一國如有強固之政府，自不容外人在本國領土內佔有堡壘，在此種情勢下，遂有互派大使公使或領事之必要。本國居留民間發生爭執，公使或領事可依本國習慣，予以處決。居留民與駐在外國人民間發生爭訟，亦得憑其公務人資格，要求適當之處置。如此則本國居留民所受之保護，當勝於任何私人。可見公使之設置，最初並非爲戰爭或同盟之目的，而係爲商業上之利益。土耳其公司之商業，使英國在君士坦丁堡有常川駐在大使之必要；對俄貿易關係，使英國有在俄京常駐大使之必要。歐洲諸國人民由商業上不斷惹起之衝突，惟恐卽係遣使常川駐在之由來。此種前所未聞之制度，跡其發生，不過在十五世紀終了，及十六世紀之初。是時因商業已擴展於歐洲大部分之國家間，諸國至此始注意商業上之利益也。』（註三）

〔註三〕郭大力王亞南合譯亞當斯密著國富論下卷第三五八—三五九頁。

亞當斯密雖非外交史專家，但以經濟學始祖之亞氏，亦以經濟爲外交發生之基本原由，足見爲一極可靠之根據。關於近代外交發生，已詳另章，茲所述者乃爲近代國民經濟成立後之外交與經濟的關係。

英國大外交家泊爾摩斯敦(Palmerston)嘗謂：『英國既無永久之敵，亦無永久之同盟，惟「英國之利益」乃其永久的目標，使吾人不能須臾或忘合乎此利益，卽爲朋友，反乎此利益，卽爲仇敵。』此語，以理論觀之，何陳腐乃爾；然反顧實際，無論任何國家所謂「重大利益」「生死關頭」「自衛行爲」「安定力」「維持和平」者，均不外乎由此「利益」所策動。此「利益」爲何？恐非答以「經濟」二字不能作圓滿之解釋。(註四)

「經濟」二字乃包括天然的與人爲的兩種。天然的卽自然的富力；人爲的，乃人工方法之富力。世界之經濟，常因政治上地理上的種種理由，使各國國民經濟之發達，有遲速之別，特以產業革命(一七五〇—一八三〇年)影響於經濟的領域最大；蓋經濟領域之擴大，卽外交領域之擴張也。歐洲外交之鼎盛，乃在產業革命之後，由資本主義體系之發展，使先進國一齊爲競爭國際市場而鬥爭，爲分割殖民地而角逐。於是由此經濟的帝國主義之發動，而集中於通商權，交通權，占據權，以及對外投資之獨占的表現。例如開拓外國市場，爭取原料地，擴大勢力範圍，壟斷海陸空之運輸，獎勵移民，獨占鑛山鐵路之開採建築權，以至其他之政治借款，無一不是外交的眞目的。此種經濟的競爭，結果乃成爲列國間之外交戰，如「排他主義」與「利益均霑」，「門戶封鎖」與「門戶開放」，因利害衝突，乃協商，乃同盟，在相當限度，維持武裝的和平；在相當時期，又爆發爲戰爭。勝利者要求維持現狀，敗北

〔註四〕　參見伊藤正德著：外交讀本。

者則亟謀打破現狀；安全者主張維持均勢，受威脅者則飲食夢寐圖謀補救。歸根到底，此等外交行動之動力，不外乎為經濟的慾求。郝勃生(J. A. Hobson)在其名著現代資本主義之進化一書中有云：

『晚近一切帝國主義（指資本主義的外交）之膨脹的主要動機實為經濟的，卽所謂資本家之海外市場之開拓熱。此種開拓熱，第一卽投資地，第二為販路。在資本極度集中且實行極端保護制之國家，其開拓熱尤為強烈。……市場之擴張，必然企圖政治領域之擴張。如西美戰爭、合併菲律賓、巴拿馬政策以至適用門羅主義於南美諸國等事，實對美國外交之變遷，得適切加以解釋。』（註五）郝氏論斷精闢，事實固如是也。

大戰前法國之海外投資，多係政治債權。一九一三年之總投資額為八十萬萬金，僅對俄國亦廿五萬萬，俄法同盟之背景，實卽此二十五萬萬金圓之魔力。而法國之所以能戰勝世仇德國者，要亦在此。戰後法國對小協國等之投資約在六・二三三・六五六・〇〇〇法郎，（截至一九三一年止）（註六）法國之小協商的外交路線，不能不亦以資本為後盾。英國在一九一三年之對外投資額有三十七萬二千萬磅，其中百分之四八係投至落後國家及殖民地，藉以獲得政治上之權益；戰後雖略有變遷，惟對殖民地的投資反增至百分之六十以上，故殖民帝國外交之威力，卽以此雄厚之資本為背景。大戰之後，美國經濟佔世界經濟之首位（戰前係債務國）至一九三一年止其海外投資共有二四・三九〇・三三九・〇〇〇金元，卽以戰債問題為中心，美國的外交發言權，不能不

〔註五〕Hobson, The Evolution of Capitalism, p. 262

〔註六〕參見戰後十年世界政治經濟年鑑。（日文）

見重於天下矣。

Szillassy氏在其近代外交史中，對現代之外交特徵，力言經濟爲其主要之因素。氏謂：「試觀今日經濟界利益之有欠協調，其較一切之國際糾紛，尤難於和協。此種問題，自古以來，即在國際紛爭上佔有重要地位。……故政治利益與經濟利益將永遠相並而行，不可須臾或離者也。」故吾人斷言近代「外交」實以經濟爲其基礎也。

第二項　外交之政治的基礎

最近一般人民之關切外交問題，尤甚於內政問題。蓋近代外交問題非必易於聳動耳目，實因爲外交之成敗，與國民之利益悠關，切如肺腑也。例如在各國——無論其爲立憲國民主國——政黨或政治家，莫不以其對外政策作爲號召之工具。一九一八年英國總選舉中，路易喬治之所以勝利者，首在喬治對賠償問題之主張；反之，多數內閣之所以沒落者，亦復多因由外交問題。如一九二二年自里安內閣之倒台，一九一九年德國內閣之瓦解，可爲顯例。

政治上之直接影響茲不具論，而外交之一動一靜，無不直接影響國民生計。試舉簡例言之，凡主張積極外交者，必同時主張擴大軍備；而擴張軍備，其結果不得不增加賦稅，實行通貨膨脹；聯帶而物價高漲，生計困難，國家負債愈高，則人民負擔愈重。反之，如以通貨緊縮爲基礎，政府爲維持對外信用，匯價高騰，輸出不振，結果則失業恐慌相繼而來。總之，外交與內政有緊密不可分之關係，是以外交科學之研究基礎，不能離政治，其理自明。

外交本是一種政治行爲，而政治行爲又可分對內的，及對外的兩種，已如前述。其對內的可稱之爲內政科學

(Science of Domestic Politics)；對外的可稱爲外交科學(Diplomatic Science)。不過一國外交之運用，其決定點在乎國家的組織問題。國家之組織與政策運用皆屬於政治的範圍之內。在過去幾世紀，其外交多爲帝王權貴或官僚政客所執掌，外交之決定彷彿與政治毫無關係。但在今日則不然，蓋一國之外交政策其影響於國家命運，民衆之福利，莫能及之；因此，國家之組織與外交乃不可分的，所以研究外交科學，首宜注意政治組織問題。

通常之所謂政治者，即指國家與政府而言。例如，國家有資本主義國家與社會主義國家；有君主立憲國與共和國；有聯邦國與獨立國之別；在政府則有獨裁政府及民主政府的區分；有一院制及二院制；有大總統制，有責任內閣制。在行政制度或則採三權分立，或則不然。因此外交權之歸屬及外交之運用，亦因之而俱異。

近代憲法中，對於外交權與外交之控制均有縝密之規定，殆爲一般之常識矣。但此等關係外交與國法之理論，且深且奧，非有深刻之研究，不易明瞭。譬如締約權之限制一事，英國偏重於「立法的限制，」而不承認「憲法的限制；」美國則反乎是，即注重「憲法的限制」而少用「立法的限制。」此外亦有兩種限制同時並用的國家，如法國及其他多數立憲國屬於此類。試問各國所採之制度何以如是？其效果若何？均有科學的研究價值。特別在外交與憲法、立法、行政諸端，有若干之新課題在焉。

不寧惟是，今日之世界大勢，乃由國家而向國際過渡中。吾人雖未過望其能實現一種國際政府（International Government）；不過，類如國際聯盟之組織，當必日新月異，進步不息。其關於國際間之組織，如立法、行政、司法等國際的機關，無論在理論上，實際上，均不免有若干新的理論與經驗出現。推其根源，其政治精神，仍不外乎爲

內國政治之延長與蛻化。今日之國家，無論其爲強國弱國，亦無論其爲先進國或後進國，其實施外交亦不能任意而行。此無他，卽國際間有一種組織的力量能繩之範之，而使之不逸常軌。遠者不論，如日本近年侵我之事實，首遭國聯之干預，繼受史汀生主義(The Stimson Doctrine)之攻擊，致成今日之孤立局面。它如意大利之攻阿比西尼亞，初受各國之誹議，認定意大利爲侵略國，旋遭國聯之制裁。要而言之，今日國際間已有一種組織的力量與內國政治發生緊密的關聯。識乎此，則國內政治與外交之基本關係，可洞明無遺矣。

第三項　外交之法律的基礎

荷蘭著名法學家羅俄克那伯(Hugo Krabb)爲現代新理想學派之驍將。其學說之重心在確立所謂「法統」(Legal)。氏以爲人類不但爲政治的動物，而且爲理性的動物，故除有同情心而外，且有是非心。前者屬於倫理的範圍，後者則屬於法律的範圍。此之所謂「是非心」者，卽有一種規範(norms)，通名之爲法律的規範(legal norm)。易言之，卽人類在共同社會中生活，必定對於是非立有一定的共同準則，此種準則，卽爲規律人類生活，促進人類文化與幸福所不可缺之要件。(註七)

蓋今日之國際乃由多數國家所集合而成之社會，而國際正常關係之維持，端賴於「法律」——卽國際法(International Law)，而此種人類生活之法律的基礎，已隨人類生活之進步而日趨堅實矣。

關於外交與國際法兩者間之關係，在外交學者之間，亦有兩種不同的看法：(一)爲法治主義派——認爲一

〔註七〕楊熙時著：現代外交學頁三一。

切的國際關係，均應律之以法律繩之以規範，世人稱此爲國際法治主義。此派希望國際間一如國內法，能建立一種共同的成文國際法，並提倡國際裁判法庭制度。此類提倡者，多屬和平論者，在今日外交界的新勢力中，佔有極重要之地位。(二)爲外交派；——其主要觀點，則謂一切國際行動固然應以國際法規爲準則，但亦可保留相當的方便，以便於運用外交手段處理一切國際紛爭；對編纂國際法典及樹立國際司法制度，則不甚表示贊意。以最近之趨勢言之，國際法學者，多傾向於法律派——即法治主義派。

有一部學者，對於外交與國際法規之上下位關係，往往含糊不清。一般人常將外交列於國際法之下，其實即將國際法置於外交之下亦無不可。『按歷史事實言，與其謂國際法規爲外交之準則，勿寧謂國際法規爲外交作用之結果。因各種國際法之形成，均須經過一番外交手續。在未有國際法以前，外交即在相互有關係之各國間進行。而且，錯綜複雜朝夕變動的各國關係，亦究不是幾條形式的法規所能處理。』(註八)而外交之技術云者，端賴乎長期間之歷史的經驗而得，亦惟依此類經驗始克存在。近世學者多有用此經驗以構成種種理想，而代以區別外交之技術者。

所謂國際法規，並非爲對外政策之全部而設定之規律。在今日之國際法，雖可稱之爲國家行爲之國際的準則，但國家常常在法律以外，以任意的裁量，而進行外交。但無論如何，國際法規與外交有密接不可分的關係。歐戰中，聯合國與同盟國嘗相互攻訐，而謂某國違背國際公法，某國不重公道，此無它，要在博得中立國之同情，與夫世

〔註八〕 王亞南：現代外交與國際關係。

界輿論之向背。蓋世道人心之不可毀滅，聖神法規之不可破壞，固自然之理也。

今日之國際關係，因資本主義與社會主義種種體系之錯綜，國際法規之發展，有若干之新的問題發生。例如帝國主義之眼目中所最關心者爲原料與市場問題，因此而要求殖民，劃勢力範圍，謀優先權。以至立關稅壁壘，擴大軍備，等均隨之而俱來。此等國際間之政治經濟的爭鬥(political and economic compitition)事實上均已逸出於國際法規統治範圍之外。因此，凡此決定的國際因素，未得一正確之解決，則國際法規不但隨時有被此基本因素衝破之可能，且終無走上正軌之希望。反顧此種決定的國際因素，究如何方得解決，其根本關鍵，即在國際的社會制度之改造。社會制度一旦改革，則維持國際新秩序之規律，將必應運而生，非復舊觀矣。所以外交與國際之法的秩序，固不能不重視其現實性，同時亦不得忽視其可能性的也。

第四項　外交之歷史的基礎

「外交之歷史並非僅在敍述國際交際之進步，乃在於說明何以引起此種交際之動力，並得何種結果。縱令此種陳述，不能充分表示此類歷史之範疇，由此種課題之研究，必須顧及經歷代發展之整個的國際體系與其進步之來歷也。因此觀之，則目下國際關係之構造，直爲過去外交活動之結果，至爲明顯。」

以上一段爲外交史界之巨擘希爾(Hill)在其名著歐洲外交史(A History of European Diplomacy)之序文中所指陳。至其語意精闢，論點正確，已久爲外交史界所景仰。外交原係歷史之產物，今日之言外交者，當無不根據歷史之論點以研究外交之發生進展及其結果，是爲研究外交科學不可移之途徑。蓋外交已成今日國際

活動之中樞神經，無事而非外交，無往而不外交。然而外交雖爲形式上之手段，但其內容、形式、方法、表現、却因時代而不同，因國家而有別，因主張而有異，以致「外交」之眞正的意義——過去，現在，將來——頗有重大之分歧。所以，由歷史之觀點觀察其發展之途徑，發達之因果關係，則外交之科學的意義，始克徹底理解也。

希利教授(Professor Seeley)嘗言：『政治科學乃歷史之果實，歷史卽政治科學之根蒂』（註九）蓋謂政治與歷史有不可分的緊密關係。政治科學如此，外交科學獨何不然。紐約大學教授郝基斯（Hodges）氏特指出外交與歷史之重要性。氏謂：『一部歷史，無論其性質爲一般的或特殊的，均能指示主要發展中文化之聯鎖，並可使吾人明瞭國力在其國際的意義上的相互作用。吾人在此可以發現此時代政治家之手腕，特別在外交之領域中，此等歷史回顧，尤至關重要也。』（註一〇）此可謂一語道破。

歷史之功用，不僅能探求過去外交之淵源流變，各種外交之內容、形象、關係、作用，且對外交之生成發展之路徑，能有正確之推斷，是尤不待煩言者。吾人有正確歷史常識之基礎，對外交之認識，方不致陷於臆斷及空想也。

第五項　外交之地理的基礎

某學者謂：『今日地理之事實，卽明日歷史之事實也。』（註一一）換言之，一部外交史直可謂爲一部地圖史。

〔註九〕Haines and Haines, Principles and Problems of Government, P.57

〔註一〇〕Hodges, Background of International Relations P.25

〔註一一〕Haines & Haines, Ibid.

歷史上有許多學者，討論到特殊的地理形勢及一般的物質環境，嘗謂對於一國國民之性格及其國家生活有極大之影響；有和學者主張，一國之國家政策——卽對外關係，常受自然環境之拘束。從亞里斯多德（Aristotle）起，以迄今日，多數學者可謂皆不敢忽略氣候、地形、土質、口岸……等等對於一國政治之特殊的關係。是以研究外交科學又不能不重視地理對於一國國家政策及對國與國之關係。

一五七六年布丹(Bodin)於其所著共和論〔註十二〕中卽曾注意此項問題。社會契約說之始祖盧騷(Rousseau)亦承認氣候之特質與政治之形式，有一種聯帶關係〔註一三〕孟德斯鳩(Montesqeu)於一七四八年亦詳論天然環境對於社會制度及政治政策之影響。〔註十四〕至於近代學者，更夥不待論。

名學者薛勒(Shaler)嘗論及英吉利海峽對於英國歷史之重要，氏謂：『此千餘年來英格蘭之獨立的政治發展，泰半由於大不列顛海峽之保護。』〔註一五〕麥克金德（Mackindner）亦會主張：英國之島國的地勢使之不能不成爲一海上霸王，亦使之不能不與外國聯盟。〔註一六〕此種認識實爲學界一般所公認。又如德國某氏有言：

〔註一二〕 Bodin, De Republica, parts V. chap.I.

〔註一三〕 Rousseau, The Social Contract, parts III, chap.8.

〔註一四〕 Monteaque, The Spirit of Law, parts 14-16

〔註一五〕 Shaler, Nation and Man in America, P.153-159

〔註一六〕 Mackinder, Democratic Ideal, a Study in the Politics of Reconstruction.

法蘭西之國境線

「吾人歷史之政治的命運，即繫之於吾人地理的位置，」信不謬也。

歷史上外交之糾紛最多者，莫若國境問題。遠在一七九〇年法國即主張天然國境主義(Le principe des frontières naturelles)。此項主義乃欲東北以萊茵河爲界，東南以阿爾卑斯山，西南則以比里生斯山脈爲界。而因境者，無論其爲天然的，或人爲的，因其地理上之位置，如天然富源，居住人民，國防關係，實爲最易引起紛爭原因者。(見上圖)

此種境界實包含政治的經濟的民族的宗教的種種問題。如柏林會議以來，強國往往不顧及事實，作利己之瓜分，其結果乃演出若干之悲劇，隨此國境問題而產生之中立國(如盧森堡，比利時，)乃至緩衝地帶，非武裝地帶，實與此地理上的位置，有密切的關係。

歷史上有一最顯明之例，當爲俄帝大彼得之海口政策。海口乃育成強國之必要條件，俄國之南下君士坦丁堡，直成爲俄國外交政策之軌跡。現代外交家解決外交問題，無論如何，不能不加意考慮海口問題。其次，一國之面積與人口，對於一國之富力強弱，有極大之關係。而積大小人口繁殖率，土地人口比率，均係現代之外交問題。此項問題乃表現於領土之擴張，移民及殖民問題。民族之發源、移動、嘗因歷史與地理之規定，致使成爲近世外交中一大因素。譬如少數民族問題，汎民族主義，民族自決等問題……溯其根源，仍以地理的天然成分較大。

與頓皋氏嘗指示地理背景對一國之外交政策有絕大關係。氏謂：「……外交基本原則之樹立，無不與地理環境發生密切關係。自科學昌明，交通發展以來，國際關係之密切，迥非昔比，然而大洋之阻隔，天險之防護，與其他

自然環境的障礙，至今仍有莫大的勢力，可以影響於一國之物質生存。所以從事實而論，即使西洋科學家之驚人發明，足以打破自然環境之阻力，而地理背景對於一國外交之重要，却依然不能令人忽視。』（註十七）氏並列舉各國外交政策中之地理因素，倍極詳盡，洵爲明確之論。

綜合以上所論，僅係指明外交科學之理論的，就其與各種基本學問之關係，略加指陳。當斯科學昌明之際，外交科學之範疇必日見其廣，而其牽涉之範圍亦必如之，故外交科學之基礎理論的建設，尤待學者之努力焉。

〔註十七〕 吳頌皋著：外交政策論及其他頁四十。

西文參考書

Donaldson, J., International Economic Relations, 1928

Garvin, J. L., The Economic Foundations of Peace, 1919

Hantos, E. L. Economic Mondiale et la Société des Nations, 1930

Nearning, S., The Next Step, 1930

Richardson, J. H., Economic Disarmament, 1931

Williams, H. G., Politics and Economics, 1926

Fouchille, Traité de Droit international Public, 1921-1922

Hershey, The Essentials of International Public Law, 1921

Lawrence, The Principles of Interantional Law.

Moore, A. Digest of Intrneational Law, 1906

Oppenheim, International Law

Walker, The Science of International Law, 1893

Dix, A., Politische Geographic, 1923

Henniz, R., Geopolitik, 1928

Maull, O., Politische Geographie, 1925

Langhans-Ratzeburg, M., Die Grossen Mächte Geojuristisch Betrachtet, 1937

Bowman, The New World, 1924

Cole, D.H., Imperial Military Geography, 1926

Horrabin, J.F., Grundriss der Wirtschaftsgeographie, 1926

Supan, A., Leitlinien der allgemeinen politischen Geographie, 1922

Reinhard, R., Weltwirtschaftliche und Politisch Erdkunde, 1925

第三章　外交之史的發展

第一節　史觀外交之重要

前章中對外交之歷史的基礎已略加論述。嘗懷希爾氏有言：『探求人生事蹟之現實的教訓，不在哲學而在歷史。吾人在紙上嘗欲實現急激的政治理想，其如否認戰爭，讚美和平，創立歐洲聯盟，以至要求和平解決一切紛爭，似甚容易；但縱使廢軍毀艦，撤去要塞，苟其存在之歷史的理由尙未消滅，固亦談易而行難矣。蓋此等歷史的理由，如不理解其發生之眞正的原因，卽不克產出；而欲知其根源，又非探討歷史不爲功也。』（註一）希爾之言，可謂至理。本章之目的，卽在本歷史觀的精神，研究外交之史的發展流變，以期明瞭外交之本質；並進而探求各時代引起各種外交情勢之動力，同時以外交事件爲緯，以闡明外交在各時代之主潮下，所必發生之思想與主張。是則對於外交之過去，現在，將來，將必得一比較正確而眞實之結論也。

對於外交之史的發展，應劃作若干時代，以便於研究。雖然，其間若有若干之困難，因此階段之劃分標準，頗非易事。如以一般單純之「外交史」言之，則成例甚多。唯對於外交之思想實體之發展，有若干處所，實不克盡同。綜合言之，其標準約分數種：（一）以外交之重大事件爲標準：如以威斯特弗利亞會議，維也納會議，柏林會議，巴黎和

〔註一〕 Hill, A History of Diplomacy, II, Pref. pp. ix-x

會等劃分歷史的階段；(二)以時代思潮的標準：如均勢時代，調協時代，帝國主義時代；(三)以歷史之重大時期爲標準：如文藝復興，宗教革命，法國大革命，產業革命以至大戰止；(四)又可以外交之形式分段：如宮庭外交，官僚外交，國民外交等，以外尙有以人物爲中心等。要之，均各有偏重，利弊隨之。

日本學者神川松彥博士有言：『以歷史科學之特徵言之，歷史是漸進的，有秩序的發展而來，並不是飛躍。換言之，歷史是繼續的，而且統一的現象。因此之故，精確的區分實不可能。但可取其便宜，分成若干階段。其區分之方法，有時間的與空間的；原以歷史是偏重於時間的，所以時間的劃分方法，可合於目的。不過，須將重點放在歷史發展之全體的特徵上。』(註二)

依神川氏之分類方法，可將整個的外交史分作四個階段：

A.古代外交史(3000B.C.—476)——古代部族社會之外交。

B.中世外交史(476—1494)——由民族大移動至羅馬神聖帝國止，即羅馬加多利教會時代，封建時代。

C.近世外交史(1494—1919)——一四九四年爲法王查理斯八世討意之年，民族國家漸漸成立爲近代外交史之一新紀元。其詳細階段可分列如次：

第一期勢力均衡時代(1494—1815)

(一)西班牙霸制時代(1494—1659)

[註二] 神川松彥著：外交史第一章第一節。

(二)路易十四霸制時代(1659—1715)

(三)英法爭霸時代(1715—1790)

(四)法國大革命及拿破崙時代(1790—1815)

第二期歐洲協調時代(1815—1919)

(一)反動主義時代(1815—1830)

(二)自由主義時代(1830—1848)

(三)民族主義勃興時代(1848—1871)

(四)帝國主義時代(1871—1914)

D.現代外交史(1919—)——以巴黎和會爲一新起點。

按神川氏之分期方法，雖以年代爲中心；其爲一種混合方法，亦屬顯然。實際研究外交各時代發展之形態，指導思想之內容，各階段之特質，尚以綜合的方法爲最合用。茲根據神川之分期法，而更加綜合的比較，則各時代外交之情形，可期明瞭矣。（參見上表）

第二節　古代之外交

中國古代外交之情形已如前述。印度在紀元前五百年在 Brâhman Manu 敎義之中，有一段爲勸告王所

遣派之大使者云：『獨合，分而後合矣。』更諫說一帝王曰：『須知夫一帝王對彼卽一仇敵，彼之部下亦復如是；仇後之人則爲友，兩者之外則屬中立。總之彼須以和解及其他類似之方法，或剛或柔，務使之離合而後獲之。』（註三）紀元後第四世紀，在印度 Arthaçâstra 國 Chandra Gupta 皇帝下，有一名臣名 Kautilya 者，曾擬定治國平天下之六項箴言：

（一）與將敗之國力謀諒解；

（二）國將強則必戰而敗之；

（三）互強不敵，則須維持均衡；

（四）國力超人則行擴張疆土；

（五）國弱則首重外援；

（六）仇友互爭，則必助其一。（註四）

此種箴言直可視爲國家爭強取勝安邦自保之金科玉律，亦卽舊世紀外交家所必奉之原則也。歐洲最古國家如巴比倫(Babylonia)埃及(Egyte)等，均文化古邦，其外交陳跡，當多不勝收。歷史家指出紀元前一二八〇年埃及王 Rameses 與黑弟特(Hillites)國王 Hattusili 締結一個有名之類似同盟之條約。（註五）足證外

〔註三〕 Hershey, Essentials of International Publis Law.:p.53

〔註四〕 Saw, n.n., Studies in Ancient Hindun Polity, vol.I.(Introduction)

交關係已開始萌芽。波斯繼巴比倫及埃及而起，希臘民族亦開始活動於愛琴海，巴爾幹半島，及小亞細亞一帶。斯巴達(Sparata)與雅典(Athens)，在紀元前四三二年有一雅典之大使對斯巴達人理論關於各國政府之正謬。該大使謂：『一皇帝命我輩，君其疑乎？姑不論吾人是否接受，依吾人之天性而行，其將爲野心，懼恐，利趣之三大動機所限乎？吾輩固非渴望統馭者，但此事界則終恐弱者爲強者所統治也。』(註六) 兩大同盟集團之鬥爭，引起頻繁國際關係。希臘是國家制度的搖籃地，『宗盟會議』(Amphictyonio Council)，乃希臘處理國際關係紛爭的最有力的機關。(註七) 各城市皆派有外交代表，即所謂 Proxenoi 實即古代外交使節最初的典型。問以希臘之 Presbeis 時代爲最盛。

羅馬文化漸由愛琴海擴張至地中海來。羅馬的國家觀念，由希臘之『城市國家』一變而爲『世界帝國』(World State)。羅馬之『萬民法』(Jus Gentium)是統治諸邦的工具。羅馬之外交政策，其如奧特蘭(Ortolan)所云：『一、挑撥他國間之惡感，使其鷸蚌相爭；二、助弱敵強；三、百方用計，及在爲防禦彼等之同盟者之口實下，一網打盡；四、以夷制夷，侵其疆土；五、干涉他國間之紛爭，表面助弱敵強，終則一舉併吞。』(註八) 可見一般。迨至

[註五] 詳文請參考楊熙時著現代外交學第六七—七一頁，原文爲巴比倫語，刻石而存。

[註六] Jowett, History of the Peloponnesian War, P. 56(Tarns.)

[註七] 詳情參攷 Schuman, International Politics, P. 19-20

[註八] Ortolan, J.L.E., Historoise de la Legislation Romaine, 1870

紀元後三九五年前後南至英倫(當時名為 Londinigin)西至西班牙(名西羅馬)北至埃及菲洲，東至馬其頓，小亞細亞(東羅馬)幾全為 Imperium Roma 之版圖。憶在 Thucydide 所著之 Aristophane 諸喜劇中，嘗見有形容古代外交之歷史的動作，劇中表示負有外交之重任者極為國內所尊重，羅馬之一切對外交涉事宜，傳為羅馬國政之主要部分。(註九)

第三節　文藝復興時代之外交

羅馬分裂之後，教皇(Pape)乃為政治宗教上之主權者，仍保留派遣專使之傳統。十世紀末葉，在羅馬時代，戰爭法規原多似希臘，如 Jus Belli 即當時之戰時法規，Jus Fetiale 有處與近世攻戰媾和之法相似。Jus Gentium 對當時有更大之影響，直可謂規律萬國關係之重大法典。

羅馬之法的觀念不但未因羅馬之衰亡而遭毀滅，此種精神，一直傳入於黑暗時代(dark age)，即中世紀之教會，亦莫不宗始此法律精神。如宗門和平律(pax ecclesial)(註十)上帝休戰(Truce of God)(註十一)在十世以來，均發揮極大之效果。時稱羅馬法王之代表為 Legati，即今日『公使館』(Legation)一字之語源也。

【註九】見法文外交大辭典 Diplomatie 項外交史段。

【註十】宗門和平律之主張，在將戰時之非戰鬪員置於教會保護之下，並禁止破壞或危害教會關係之建築物，僧侶巡禮者，商人，婦女等，違者以破門論，後世宗之為交戰法規。

十字軍東征（一〇九六年）引起歐洲社會政治經濟一重大變革。對於歐亞文明之溝通，商業之發達，有莫大之影響，是爲歐洲走入中世文明之大橋樑。在十三世紀前後，亞得里亞海成爲地中海貿易之中心地，意大利之『自由都市』日益發達；由一二〇〇——一四〇〇年在北歐有名的漢撒同盟(Hanseatic League)，亦盛極一時。所謂領事制度，即發源於此時。各領主遣派駐各自由城市之代表名爲 Juges Consuls，意即商業之公斷人，今日之領事官仍沿用 Consuls 一字。十四世紀前後，意大利之 Consolato del Mare（註一二）實即當時之國際海上法(International Maritime Law)也。

十五世紀初漢撒同盟之勢力漸漸衰落，在北歐一帶所謂地方主義(proviacialism)排外主義(Chaunish-ism)日漸失勢，王權統一勢力乃愈加發達。同時在瀕臨着地中海綠波之意大利半島正迎此『文藝復興』(Renaissance)的新時代。北意與中意之封建勢力較小，教皇、領主、以及與其他國王的往還頻繁，外交自然成爲支配國際關係一個有力的工具。在十三四世紀中，弗羅倫斯(Florence)外交人才輩出，如 Dante, Petrarch Boccaccis, Capponi, Vettor, Guic ciardini, 及其後之 Machiavelli, 均爲煊赫一時的外交家（註一三）後世學者，

〔註一一〕 入第十一世紀法國南部之僧正間高唱永久和平之論調，漸次乃舉行僧正會議。在此會議一切安息日其他一禮拜內之特定日，四十日齋，降臨祭，基督十二高弟子齋日等，均戒殺人，此項戒律名爲上帝休戰。

〔註一二〕 此項法典之編纂，乃供領事參考之用，在 Consolatodel Mare 之外，尚有法國之 Arrets dOreron 瑞典之 Leges Wisbuense 及西班牙古代之 Tabula Amelfitana.

多稱意大利為近代外交之發祥地，非無故也。

當時在意大利北部有米蘭（Milan）熱那亞(Genoa)巴爾馬（Parma）波羅格納(Bologna)和拉汶那(Ravenna)諸國，在南部有突斯坎民(Tuscany)弗羅倫斯(Florence)比薩(Pisa)盧卡(Lucca)西奧納(Siena)諸國，強弱相凌各自為政；『教皇』與『皇帝』亦不時交鬨，其外交關係之複雜，不難想像。十三世紀初期，威尼斯公國外交最盛，因威尼斯位於地中海，為一大商務國，對於通商及商船所及之國家之內部情形，有迅速知曉之必要，故必須常川設置代表，以便源源通報消息，此即當時遣派代表使節之由來。威尼斯公國並確立若干外交之條律，以為大使代表行為之準繩。(註十四)例如一二三九年曾發一法令規定：凡大使派往羅馬者，禁為僧侶（用防大使與教皇謀奸）一二六八年之法律規定大使任期不得攜同眷屬，以免洩漏機密；烹調之事亦須大使躬自為之，以防他人之謀害。一二八八年又規定每於歸國十五日以內，作一報告，詳述在任期中有關於本國利益之見聞。

最初派遣席設使節乃始於一四五五年，即米蘭之公爵斯福則(Francesco Sforza)使往熱那亞。一四六〇

[註一三]　詳情參考：Hinschius, Kirchenrecht, i.p.498

[註一四]　關於此種之律令甚夥，難於一一摘出，最詳之著作請參考：Eugenis Alberi, Le Relazioni degli ambasciatori Veneti al senats15, vols, s. Florence, 1539 63

[註一五]　兩氏原為僑商，命名為副大使（Subambasciatores）同時則正式任命 Andrea Trevisans 為正大使。時英亨利七世(Henry VII)朝

年薩維公爵(Savoy)派馬哥端亞(Eusebio Margaria)赴克瑞亞(Curia)。自此以還，各國相繼遣派。一四九四年米蘭公國更派大使赴巴黎一四九六年更派 Pietrs contarini, Luca Valaressa 往倫敦。(註一五)在此以前，卽一四八七年西班牙卽有遣使英倫之舉。此正式使節之遣派，已經風行一時，乃成爲國際間之定例。(註一六)

當時之外交觀念正如蕭曼氏云：『外交與戰爭同是稱霸的手段(註一七)。『黷武』所需要者金帛財貨與鄉士伍長(Condottieri)；『外交』則以祕密偵探陰謀詭譎爲其必要的手法。法王路易十一嘗言：『統治卽是行詭詐；』如路易訓示 Guyenue Brittany 出使時云：『假如他們撒一句謊，卿酬之二句可耳，』可爲例證。英之亨利七世，西班牙之伊薩貝拉(Isabella)，見智見仁，大都寢食夢寐而處心積慮以研究外交之方術。在路易十一世幕僚之下，除有七十餘名外交官而外，其私偵密探直不可以數計，甚至於派遣其理髮師戴姆出任大使。路易十一世之外交，使歐洲外交之性質完全一變。不止內容卽在外交形式上亦大有今昔之感，外交不僅設有常設機關，而在外交方式上亦略有一定之準則可循。diplomatic couriers (外交書信使)卽自彼時起，斯時之暗號技術亦日趨發達。

〔註一六〕 大使一詞，在十四世紀以前，稱爲 Oratores (意爲能說善辯的使者)，至於 ambaxiatores 一字則通用於十四世紀以前，此外派赴法王庭之代表則通稱 procurator 以示區別。還有要注意的，在歐洲以英國派大使爲最遲，據史是在一五一九年(卽倫敦條約)始派 Sir Thomas Boleyn 及 Dr. West 赴巴黎。

〔註一七〕 Schuman, ibid, p.45

路易十一之外交，一言以蔽之，卽爲權謀術數之外交。何以此種權謀術數的外交能風靡一時？固可作種種之解釋。要之，自文藝復興以來，在弗羅倫斯，威尼斯等處反抗中世紀傳統道德之新思想，「油然而起」，同時又見小國間戰亂如麻，以言君主國，則呻吟於君臣的私慾專橫；以言共和國，則朋黨周比，軋轢不已，所以翹企統一鞏固而且有實力之整個之政體，成爲一時風尚。一面主張政治的獨裁，一面講外交之方策，征服藩屬鄰邦。當時此種思想之代表者，卽爲中世紀有名之馬克維利 (Niccols Machivelli)。

馬克維利於一四六九年生弗羅倫斯之貴族家庭。其名著君主論(Il Principe)卽在路易十一沒後五十年（約在一五一三年）問世（註十八）。君主論的中心思想，如果用近代名詞解釋，卽是軍國主義，侵略主義，國家至上主義。彼主張普通私人的道德律不能適用於國家；特別不能適用於國家的外交。外交是爲目的而不擇手段；權謀術數卽外交之眞諦。馬克維利之主張與我國之荀子及韓非子等政治思想不無相通之處（註十九）。所以梅葉斯不(Denys p. Myers)氏指出當時所謂外交家者，祇是一種辯護者，其目的除其所代表之國家利益而外，一無所有。一五七九年 Paschalius 曾論及常川使節，氏謂『此種使節實爲一不幸時代之不幸的結果』（註二〇），窺其語意，良有所感而發。

〔註一八〕 君主論究於何年出世，議論不一，按其寫此書確在一五一三年前後，而問世則在彼死後之第五年。此外其著作更有 The Discourses on Livy, Art of War; History of Florence (1525) 等。

〔註一九〕 請參攷信夫著國際政治之進化及現勢第一三二頁以下。

文藝復興與宗敎革命使近世民族主義勃然興起，王權之統制亦日漸擴大，國與國間之交涉頻繁；因此外交機關，已爲政府機構之一主要部分，常川使節亦滿佈歐洲。此時各種國際法思想之文獻，逐漸產生。如 Bologna 之法學敎授 Legnano，在一三六〇年撰 De bello de repreraliis et de duello 一書，以敍述當年之國際關係；Belli 於一五六三年著 De re militari et de bello；一五八二年一西班牙之領事 Agala 氏根據歷史之法的觀點，著 De jure et officis bellicis。意大利人 Gentilis 在此名著迭出之時，亦著有 Commentationes de jure belli (1588-1589) 與 De jure belli libritre 亦在十年之後出版。對於規律和平關係之文獻，亦漸問世，如一五四八年德人著 Bruno 與 De legationibus 乃分析大使之權利義務；西班牙人 Suarcz 於一六一二年著 Tractatus de_legibus et de legislatore，在說明法律之性質。國際法始祖格老秀斯 (Grotius) 所撰之 De jure belli ac pacis 亦於一六二五年出版。此書適在宗敎改革之後。（補註）亦足見當時國際法思想之發達矣。

第四節　宗敎改革時代之外交

文藝復興，使歐洲文化得以重見光明。十六世紀初葉，在馬丁路德領導下之宗敎改革 (Reformation)，對於

[註二〇] Paschalius, Lagatus (1598) P. 447

[補註] 參見拙著國際法發達史（商務印書館出版）

歐洲之國際社會影響殊大。宗教革命之遠因近因，固不止一端，僅由政治方面觀之，直可謂爲民族主義對舊敎之一種反抗。如宗教改革所引起之德意志北部諸侯之抗爭，三十年戰爭之後，民族意識之勃興，實基於此。同時，宗敎革命之結果，「各個領土內各奉一君主」（路德語）的原則，與「同一領土同一宗敎的原則」（Culus regis ejus religio）同時確立，是爲領土主權主義之捷報。

威斯特弗利亞會議（Congress of Westphalia）結束三十年戰爭，實開歐洲歷史之一新紀元，以外交觀點言之，此項公會能集各國代表於一堂，而議論改造歐洲政治，實爲前史罕有之創舉。彼時拉丁語成爲一種國際語，對於外交會議之席次及進行程序，亦略有建設（註二一）。史家謂近世歐洲之外交，卽以威斯特弗利亞會議爲一起點（註二二）。

威斯特弗利亞條約後世多譽之爲「歐洲國際團體之最初的憲法」。其所以如此者，蓋此條約乃實際以勢力均衡之原則，樹立新的國際系統，自此以來，歐洲方建立新的國家體制（State system of Europe）。由過去羅馬帝國完全變成多數國之對峙，於是多數國家爲保持國家利益以及維持和平起見，不得不以均勢爲其必要之條件。一七一三年結束西班牙之繼承戰爭之烏特勒支（Utrecht）條約，明確的贊賞均勢之原則。但此原則，實卽

〔註二一〕 威斯特弗利亞會議時，對於代表席次問題頗有爭論。如法王代表居上席？抑係皇帝代表居上？各國全權應同一順列，抑分作前後之次序？以致對於代表之尊稱問題，全權委任狀之形式內容問題，議論達十五月之久。

〔註二二〕 巴黎名史學教授 C. Seignobos 之言。

引起各國相互征伐之禍端也。爾後戰亂迭興，傾軋不已，史家名此爲王統戰爭時代。繼東羅馬之分離，路易十四掌權以來（一六四三—一七一五），藉名相馬則林（Cardinal Mazarin）及李特流反對貴族及巴利門主義者，而建樹絕對的專制政體。故自路易十四氏起，可謂爲宮庭外交之成年期。希爾特名之爲「專制時代之外交」（The diplomacy of age of absolutism）（註二三），此又稱之爲「權謀術數之流行時代」（Period as a region of Machiavellism），此時法國雄霸歐洲，法蘭西語乃代拉丁語，成爲國際外交必用之語言（註二四）。西班牙霸制之沒落（一六五九年後），歐洲政治中心，乃移轉於法蘭西。

英國名大使渥爾敦（Sir H. Worton）在一六四〇年有云：“An ambassador is an honest man, sent to lie abroad for the good of his country” 當時的外交使節，適如 Philippe de commines 云「如謂大使，勿寧是個偵探」(spies rather than ambassadores)。路易十四朝名臣卡理斯（Francois de Callieres）云：『一個使臣之基本作用有二個：一個是在自己的君上之計事後來觀察；第二個便是百般來發現對方的事機』（註二五）。後年哥拉維利（Granville）有語云：『外交官一職是虛僞欺瞞的教育所，予時咸有謊言誑語之必要，然往往自顧亦不勝忸怩耳』（註二六）。此時之所謂「外交」者何，實不難想像矣。

［註二三］ Hill, ibid, vol. III

［註二四］ 一六七八年之 Nijmwegwn 公會全用法語，自此乃成慣例。

［註二五］ 見De la maniere de negocies avec les souverams Brussels, 1716

例如英國伊利沙白女皇(Elizabeth)，其選擇大使之資格，第一爲風采儀表，其次爲拉丁語流暢，善於巧言令色。俄國之伊利沙白女皇以美男子爲絕對的條件在紅燈綠酒之下，胭脂粉黛之中，施其伎倆。男化女裝，刺探消息爲大使唯一之職能；『目的使手段神聖』是無上的信條。直至一六八八年英國之名譽革命，始由絕對之王權專制，而入於立憲君主政體，王權神授說已開始搖動。加以路易十四窮兵黷武，橫征苛斂，英法爭覇亘七十五年之久，人民塗炭，不可想像，因此人民對於君主之暴虐，起而反抗，法國大革命隨因之爆發矣。

第五節　法國大革命時代之外交

一六八八年英國名譽革命以來，民主自由思想已在胚胎中。一七七六年北美十三洲憤慨於英政府之暴戾苛政，發佈獨立宣言，在華盛頓領導之下，經過數年血戰，終至獨立。於是歐洲與新大陸由一體而分解爲二個政治領域——思想的或地理的。雖然，大西洋仍然不能阻止此革命的思想侵入新大陸，一七八九年在自由平等博愛口號下之法國大革命乃行爆發。第三階級(Petiers état)衝破專制主義及封建制度之壁壘。同年八月十一日發佈封建廢止律，同年十月六日更發表有名的人權宣言 (Declaration des droits de L'homme et du citoyen)(註二七)第一條爲『人之出生及存在有自由平等之權利』……即所謂各人所有之天賦不可讓的權

〔註二六〕　此語見 Lord Granville, Private Correspondence, II, p. 115

〔註二七〕　人權宣言共十七條繁不及述。

利，第一爲自由；第二爲所有權之安全；第三爲反抗專制的權利。「朕卽國家」的神權主義從此全然消滅；『全主權之淵源必在國民』（第三條）民主主義之偉大原則由此建立。法國大革命對社會文物制度之影響至爲廣大，其對於外交思想之影響如何，無待深論。例如堪寧(Canning)曾云：

"Our influence if it is to be maintained abroad, must be secured in its sources of strengh at home; and the sources of that strengh are in the sympathy between the people and the Govenment ......"

足見當年之外交已由君主之一顰一笑，私憤私慾之支配，漸形脫離；政府之政策如果不能得民衆之後援與民衆熱烈之同情，而用以對外，莫不與失敗相始終的。「外交要以民意爲後盾」，此點爲對「君主外交」「宮廷外交」之嚴重革命。

人民之自由平等，不僅爲人民對其統治者之影響，同時亦直接間接的影響到「國家的自由平等；」因之在國際政治上有一種顯著的論調，卽是：『國家的防衛卽爲自由的防衛。』英相堪寧嘗言：『上帝是爲英人全體，各民族乃爲各民族，』良足吟味也。

第六節　維也納會議時代之外交

十九世紀劈頭之外交，以一八一五年維也納會議(Congress of Vienna, 1815)與同年九月二十六日之

神聖同盟(註二八)(Holly Alliance)開其序幕。維也納會議之目的，在恢復拿破崙以前之歐洲秩序，即所謂在正統主義(legitism)之下，重新確立歐洲列強之新均勢。在維也納會議前後，「正統主義」與「勢力均衡」爲外交上之支配原則，「國際會議外交」乃一個國際政治之新現象。蓋以拿破崙之所以能支持歐洲大局數十年者，實因拿氏在最初完全代表法蘭西的革命精神，破壞舊制度之選手。拿破崙之敵，並非一般之民衆，乃各國之封建階級。拿破崙戰爭使歐洲塗炭過甚，戰後必然要到反動時代。此種反動即以支配維也納會議（一八一五）之正統主義（Legitimacy）爲其代表，保守反動主義乃風靡一世。法國之布本王朝又重復活，以普奧俄三王家爲中心之神聖同盟，及在梅特涅指導之下，乃得恣意干涉他國內政矣(註二九)。

此種干涉行動，反使各國民之民族的情感受列強之撥刺，其最顯著者，如英相堪寧之反對梅特涅之干涉主義(註二九)，美國宣布門羅主義，與俄法奧的反動政策，可爲一對照。越數年即一八三〇年，希臘在英國之支持援助之下，實行獨立，維也納會議以來之歐洲協調，無形破壞。一八三一年比利時更脫離荷蘭而行獨立，埃及亦背叛土

〔註二八〕 神聖同盟係維也納會議中由俄帝亞力山大所起草之約文由俄普奧三帝署名其文謂「右述三國君主，皈從神意而處理內政外交」（前文），另有三條。同年十一月二十日，英俄普奧四國簽訂了四國同盟條約，其目的雖在防止拿破崙之再起但如第六條規定：「四國之君主或大臣得定期會合協議共同利害事項及維持歐洲和平所必要之一切措置，」可謂神聖同盟目的之露骨的表示。史家稱此爲歐洲的寡頭政治或謂爲 Directoire Europe，達反動政治的極頂。

〔註二九〕 參看不干涉主義節（第五章）。

耳其……凡此等等，皆足以證明民族主義運動已由胚胎期而入於發動期，其影響所及，當然使歐洲之外交發生重大之變化。另一方面則因自由主義之思想，死灰復燃，一八四八年二月二十二日，法國又發生革命，成立所謂第二共和，各國革命亦紛紛爆發，幾至不可收拾。

均勢原則與同盟政策之不可分的關係，已由拿破崙戰爭時代之各國同盟，得以證實。一八一五年代，即自拿破崙之敗衂起，俗謂歐洲進入歐洲協調時代。何謂協調？簡言之，即所謂國際聯帶(International Solitarity)之發達，使歐洲各國，感覺各國民之間，常有一種共同利害而不得相互提携之謂。從此時代起，在歐洲外交中，發現兩個新現象：其一為國際會議制度之確立，前已略述及之；其二為國際立法之開始，如一八一五年維也納會議，確定國際河川自由航行之原則，以及廢止奴隸買賣等；一八五六年巴黎會議，規定所謂海戰法規等，要皆由此國際協調思想所萌芽者。

現代使節制度，大致確定於一八一五年之維也納會議。自此以來，外交使節之制度，比之往昔，殊多變遷。古昔稱大公使之名稱，一律改為Legati(法語為Ambassadeurs)，但古代文獻之中Ambassadodeurs單指一種普通使節而言。其後各國朝廷繁文褥禮，互重文儀，使節之間，乃漸有級次之分，如路易十一世時，即創格一種次級之使臣。(註三〇)待至維也納會議，乃正式將外交使節定為三級(註三一)。一八一八年之愛克斯·拉·沙倍爾會議，又加辦理公使(Ministre Résident)一級，置於全權公使與代辦公使之間。其所以特設等級者，無非欲表示一國之威

【註三〇】 Vattel, Le Droit des Gens, II. Chap. VI, 69

戰與榮耀而已。

第七節　產業革命時代之外交

一八三五年後，產業革命漸漸從英倫三島擴張至整個的歐洲大陸，歐洲之經濟政治體制隨之劇變。郝基斯有謂：『產業革命之發展，使世界政治之整個的性質完全變更。在列強之中，已經劃一明顯之界限；簡言之，一部分大國已經成爲眞正的產業强國，其他一部分國家率多停留徘徊於舊式的外交之地位中……其結果，單純的政治元素在外交政策中已不重要，彼時發生一「經濟」外交，正在瓜分地球上僅得倖存的「自由」地域；同時，新經濟的民族主義，在各方面集中其職務，以作大規模的剝削世界之資源，雖然是利慾熏心的產業列强在彼此拚命的競爭。』(註三二)自此，狹隘的歐洲，遂向非洲，亞洲，澳洲等未開的原野而發展侵略。十九世紀上半葉是近世帝國主義(註三三)的成年期，資本主義已經開始確立。於是此時外交，乃由歐洲之領域延長到美大陸，由資本主義國

[註三一] 三級使節爲(一)大使(二)全權公使 (plenipotentiary) 及特派公使 (envoys extraordinary) (三) 代辦公使(Chargé d' affaires)

[註三二] Hodges, Bac ground of International Relations, P.323—329

[註三三] Imperialism 其語係爲拉丁文之 Imperium 即帝國之意。在近代成爲標語化的則始於一八七二年英相 Disraeli 倫敦水晶宮 (London crystal) 作有名的演說。

伸張至落後國及殖民地。

產業革命之結果予國際政治之一大衝動者，即爲資本的革命(capitalistic revolution)。其結果，因近代資本主義之成立，亟需要求世界的市場(world market)；基於此種政策乃產生一新殖民政策，始則商工業的，繼則金融資本的，實行所謂和平的侵入(peaceful penetration)。列強之外交方針，因受此種衝動，乃漸行內在的變化，於是放棄所謂從來領土侵略主義，而表現於勢力範圍及權利利益等等新題目。譬如英國在一八三〇年以前的殖民政策完全是基於重商主義，帶有濃厚的帝國主義色彩；但自以後，如一八四〇年予加拿大政府以自治權；同四四年，對於南澳地利，同五十二年紐西蘭等地，均允許設立責任政府，可爲好例(註三四)。此時各國政府特別尊重經濟利益，銀行家企業家乃外交政策之幕中人，官僚外交家與此等人物之企圖不能相背。一切外交行動，不能不參攷資本家之意見，君主已變成「統而不治」的長物。時怪傑加富爾統一意大利，俾斯麥又一敗丹麥(一八六四)二敗奧大利(一八六六年)，三戰法蘭西(一八七一年)結果完成德意志統一之大業，開近世官僚外交之典型，柏林會議可爲其代表。歐洲外交自此以來，無論在形式，亦無論內容，無不加速的變易。俾斯麥三十年來，以軍國主義爲背景之同盟協商政策，以一八七一年爲基點，向資本主義外交之育成期中邁進，是外交形勢又入一新階段，即所謂官僚外交祕密外交者是也。

第八節 歐洲大戰前之外交

【註三四】詳見淺野利三郎：最近國際思想史，頁五六二。

柏林會議後，俾斯麥苦心維持德國戰後的優勢，力行其同盟協商政策（註三五）直至巴爾幹戰爭爲止，此三十六年之間，以武裝和平（Armed peace）得以勉強保持歐洲的均勢。此時之外交，可謂同盟協商外交，同時近代的祕密外交亦日趨育成。武裝和平下必有所謂假想敵（potential enemy），於是國際間競爭軍備，蓄意備戰。當時對戰爭的思想，以爲戰爭如能勝利，割地賠款，償之有餘，誠爲人間無上之企業。是以以鐵血爲中心之軍國主義者，不能不以戰爭爲職業，爲準備戰爭，故不惜用盡一切手段。此時之所謂外交，無異是準備戰爭或引導戰爭於有利地步的一種手段。公平而論，此時的外交不是一種和平手段，反之，（從實質上來解剖）不過是引導戰爭，運籌戰爭手段之一而已。武力爲外交之後衛，外交乃帝國主義爲爭奪霸權，掠奪殖民地勢力範圍，要求門戶開放，獲得原料市場等等特殊利權不可少之手段。

柏林會議（一八七八年）後七年，卽於一八八五年在柏林召開關於分割非洲之國際會議，自此以來，霸權主義之領土擴張熱，又重沸騰。（註三六）探險傳敎，汎民族主義盛行一時。當時在國際外交上除中歐問題而外，有四個現象：第一乃對於亞細亞及太平洋島嶼之競爭；第二爲英帝國的聯邦同盟（註三七）第三爲美國由消極的門羅主義變爲積極的外交主義；（註三八）第四乃對於阿非利加的再分割，足見一般。

〔註三五〕詳見同盟外交政策節（第四章）。

〔註三六〕當時歐洲列強所持之殖民政策有二種：一種是鑑於自國外交上要求，使國民的對外觀點轉嫁到殖民地來。此種國家如法蘭西和意大利是；他一種則爲資本主義之膨脹爲其動力，如英國及德國是。

列強經營殖民地之最盛期為一八八〇年代前後。其結果世界上大部分之領土，均瓜分迨盡。由十九世紀末期至二十世紀初，列強之外交，更帶有濃厚之帝國主義的彩色。為保障其殖民之安全，國家在外利益，必須有大量強力之軍備，軍備競爭乃為必然之結果。一八九九年德國海軍之擴張，最聳動列強之耳目，史家謂，一九一四年世界大戰之主要原因，不能忽視英德兩國之因殖民地問題而引起之軍備競爭也。

一八九〇年 Noli me tangere!……傲氣凌人不可一世之威廉二世(William II)出繼帝位，其世界政策

〔註三七〕英國於一八七四年—一八八三年完全統治南阿聯邦之後，便開了數次的殖民會議，彼時自由黨的領袖 Rosebery（後為首相及外交大臣）提議帝國聯邦同盟(Imperial Federation)；統一黨領袖張伯倫（Chamberlain）主張『殖民地關稅聯合』(Colonial Tariff League)；開近代英國政治機構之一新紀元。

〔註三八〕關於美國積極的帝國主義政策，請參考 Scott Nearing, Dollar Diplomacy

〔註三九〕威廉二世與俾斯麥的外交政策異點要在下列數點：

俾斯麥之外交政策	威廉二世之外交政策
1. 以大陸政策為重點	以世界政策為重點
2. 集中力量使法國孤立	輕視俄德之關係
3. 對巴爾幹問題冷淡	對巴爾幹感到直接的利害
4. 以殖民地問題為副產物	加入列強的殖民地戰爭

（Welt-politik）（註三九）將俾斯麥三十年來苦心慘淡經營之外交和平網完全破壞，歐洲之同盟系統，因之大變。一九〇五年，日俄戰後，遠東外交關係又正式加入世界之外交舞台中。從此，所謂武裝和平已不克維持，終至繼巴爾幹戰爭之後，爆發歷史空前之世界大戰。世界之外交至此時乃完全單元化。

在另一方面，約在十九世紀末期，各國人士均渴望政府能減縮軍備，以建設眞正而最後的國際和平。因每遇戰爭，或準備戰爭，無不使人民遭有重大擔負。且科學日益發達，戰爭工具亦日益殘酷，一八八九年俄帝尼古拉二世召集第一次海牙保和會議，雖未能實行減軍，但能對殘酷之戰爭手段加以限制，並設立國際仲裁法庭，以促進解決國際紛爭能採用和平手段。迨一九〇九年第二次海牙會議之結果，益見進步；各國內之和平機關風起雲湧，各議會之自由主義論者亦爭相呼號，祈求世界和平，是又識者所不可不注意之點。

第九節　歐洲大戰後之外交

大史學家慕爾（R. Muir）氏嘗謂：『一九一四——一九一八之世界大戰，已成過去，但使吾人可以明白見到此次大戰在人類之歷史是一空前之大轉機。吾人自此而到一新的歷史階段，因吾人之一切問題，即如政治的，社會的，以及經濟的……比之吾人所謂戰前者，全然變異。』（註四〇）誠如慕氏所指示，世界大戰是歷史之新機軸；因為大戰之結果，使世界的政治經濟的組織發生前所未有之變革。此種變革當然直接的或間接的影響於外交。

〔註四〇〕 Ramsay Muir, The Political Consequences at the Great War. p.9

戰後政治，可分爲兩大勢力：一爲以威爾遜大總統所領導之勢力，一爲列寧所領導之勢力，前者代表新民主主義對軍國主義之克服後者代表社會主義對以資本主義爲主體之民主主義的新對立。前者的外交代表機關爲國際聯盟；後者爲以蘇俄領導之第三國際戰後十餘年來之外交泰半依此兩個政治勢力而轉移。所以欲把握戰後外交之新趨勢，非把握此兩大勢力之發展不爲功。一九一八年一月八日，威爾遜大總統對議會發表有名之十四條，是爲誘致和平之一最有力的基礎。茲舉其要點（凡係原則的）如下：

（一）公開外交；

（二）海洋自由；

（三）除卻經濟障礙；

（四）軍備縮減；

（五）對殖民地之處置，須按殖民地居民之公意；

（六）疆界之改訂，須以居民之種族爲根據；

（七）海峽航行自由；

（八）組織國際聯盟。

計上述八點，均係戰後國際政治之斬新的原則。按吾人既受大戰之慘痛的教訓，理應徹底的改造國際的政治制度，但國家間之利害問題，異常複雜。以此而論威氏之主張，雖不能盡量滿足世人改造之渴望，殆亦有一部分

得諸實現矣。

十月大革命，列寧之布爾雪維克派推翻科爾斯基政府及羅曼諾夫王朝，而建立社會主義共和國。其主張與帝俄時代完全變異。蘇俄政府於一九一七年十一月二十日發出一項通牒，其目的在提議休戰，並明示休戰之兩大原則，即(一)「不割地不賠償」(no annexations, no punitive domages)(二)民族自決(self-determination of nation)(註四一)此等主張雖未能盡量實現，但其精神實為前古所未有之大膽的主張。

大戰後，世界有識人士痛感舊外交制度之為害，(註四二)認為消滅戰爭之最有力的手段，非從外交本身加以改革約為功戰後隨王朝專制政體之沒落，(註四三)外交制度已由傳統之官僚外交而漸行民主化，其中間具體之表現，可揭之如下：

(一)外交之民主化，民衆化，輿論之強力。

(二)外交權之監督漸漸進步，民衆有參與外交之機會。

(三)反對祕密外交，排斥同盟協商政策。

[註四一]　關於「不割地不賠償」之提議，不止蘇俄，一九一七年八月一日羅馬法王也曾提議於此種原則之下，慫恿交戰國媾和。

[註四二]　所謂舊外交制度者，即指戰前的官僚外交，祕密外交，據信夫博士指摘官僚外交之弊害約有五大點：(一)官僚外交常是蔑視民意；(二)迴避責任而遇事專斷 (unlimited discretion)(三)壓迫對外交之自由討論；(四)外交行政陷於遲滯；(五)因無民衆之監督與控制，易於肆行黷武。

(四)實行國際之裁軍，防止戰爭於未然

(五)樹立國際和平機關，防止並解決國際間之糾紛。

在歐戰開始不久，英國工黨領袖如麥克唐諾 (MacDonald)，彭遜比 (A.Ponsonby) 曾組織「民衆監督同盟」(Union of Democratic Control 略稱 U.D.C.)，提出有名之四大政綱茲摘其要點如次：

(一)無論任何土地，如不經該地居民之一般投票獲得同意時，不得移歸他國所有。

(二)凡條約協定及其他一切之協定，如不得議會之同意，不能以英帝國之名而締結之，並設置民衆監督外交政策之適當機關。

(三)英國之外交政策，不得以維持均勢締結同盟為目標，主要的應樹立歐洲之協調，而以建設國際之評

【註四三】 歐戰之結果推倒三大王家，產生十個共和國。戰前歐洲的共和國，僅有法瑞葡三國，戰後在共和國統治下之人民增加二萬五千萬人，可為民主主義長成之一個鐵證，民主政治其大影響於外交者，自不待論茲舉戰後世界政體之地別表如下：

地別	專制政體	立憲政體	共和政體	總計
歐洲	—	一三	一四	二七
亞洲	二	二	二	六
美洲	—	—	二一	二一
非洲	一	一	一	三
合計	三	一六	三八	五七

議會(International Council)爲其大方針。

(四)英國在講和之際，得與一切交戰國締結協定，實行有効之軍備縮少。爲實現此種方針，各國得將兵器製造業收爲國有並提案禁止輸出軍火。(註四四)

其他各國類似此種之政綱與和平運動，不勝枚舉。但此種趨勢之長成，乃鐵的事實，比諸宮廷外交乃至官僚外交時代之情形，又不可同日而語矣。

名法學家韓德遜(Manley Hudson)曾謂三十年戰爭之結果，產生威斯特弗利亞和平條約，拿破崙戰爭之結果，乃出現維也納會議；世界大戰之結果，誕生所謂巴黎和約；自此以來，國際無政府的時代已經解紐，而進入開始國際組織之新階段。(註四五)此言由歷史的眼光熟加思考，的確如是，一九二〇年一月十一日成立代表戰後資本主義新思潮的國際聯盟，是有歷史以來的一件大事。茲就以國際聯盟爲機軸以來之新發展，略加觀察：

第一，爲戰後受反戰思想之浸潤極深，所以在一切外交行動，都以擯斥戰爭爲其基本出發點。在十八世紀以前，每個國家都可任意行使其戰爭權，戰爭方法，亦可任便選擇。在十九世紀對於戰爭手段雖然多少加以限制，而若干國家祇圖偏安，只求保守中立。但自世界大戰以來，因爲國際連帶關係之複雜，戰爭手段之發達，一方面各國無守中立之可能；並因科學戰爭之強暴，每使國家不得不參加戰爭，岌岌以圖自保。自受大戰之經驗及教訓以來，

[註四四]　請參看彭遜比著：民主主義與外交一書。

[註四五]　Hudson, The Post-war Development of International Law(Inter. Conciliation, No. 301)

乃以國際之名向人類宣布戰爭之罪惡，如聯盟規約中前文及第十一條至十五條之規定，卽本此種精神。其後如裁軍，軍縮限制軍備種種活動，亦以此種精神爲依託。一九二九年巴黎非戰公約更可爲此種思潮之一代表。

第二，不但擯斥戰爭，並且要積極改進和平解決國際紛爭之方法。例如在歐洲大戰的二十五年前曾有二次海牙會議，已經表示仲裁方法之進步；但自大戰後，和平解決國際紛爭之方法，又突飛猛進。除聯盟大會及理事會爲處理國際紛爭之機關而外，並設有解決國際法律紛爭之常設海牙國際法庭。一般强制仲裁及和解均有長足進步。據專家統計，由戰後至一九三〇年，仲裁和解成功之事件有一八二起，加以安全保障爲中心之和平條約之二一七起，合計有三九九起之多，(註四六)可見一般。

第三，國際立法事業之發達——在戰後尤屬獨步，據韓德遜之估計，戰後十五年之國際立法數目，比之過去一百年尤多，其事業範圍亦足以包括現今世界各種活動。(註四七)然則所謂國際立法之發達，乃表示人類合作精神之進步，國際組織之强化。使人類能由無政府之國際秩序，而入於國際團體之法治生活。因此國際立法之連鎖，國際會議乃易於招集，國際政治家有機會相互開誠交換意見，使國際之少數人的猜疑忌妒得以冰釋，其有益於國際和平者，良非淺鮮。近數年來國際間尤注意於國際法典之編纂，意將現行國際法强化、統一，使之成爲眞正國家間相互遵守之大憲章。

[註四六] Hudges, ibid, p.626

[註四七] Hudson, International Legislation, 1918—1929(Introduction)

第四，爲資本主義體系中之外交，不能忽略世界的勞工問題。大戰以前，因資本主義之成熟，社會主義運動已佔有極重大之力量。大戰之後，各國經濟恐慌相繼襲來，蘇俄及中歐各國，革命又接踵爆發，資本主義之運命，岌岌可危；各國勞工運動，對國際治亂，實有舉足輕重之關係。所以國際勞働運動，殊堪重視。當時在巴黎和會時代，各國便注意此點，其後幾經研究，決議設立專門機關以備諮詢意見，結果乃有對德和平條約第十三篇第四百二十七條之規定，設立國際勞工會議及國際勞工局，專門改善國際勞工生活，以國際外交力量而與勞工問題發生關聯，實爲戰後外交之一特色。

第五，爲國際會議外交之發達。溯自拿破崙戰爭時代，各國主要之政治負責人員，痛感各國官吏有常常促膝談判以解決國際紛爭與誤解之必要，但彼時雖有此種理想，而招集一龐大之國際會議，並非易事。迨至大戰以後，一般外交使節僅成爲一種消息之傳達者，凡係國際重大事件，多由一國政治最高當局萃集一堂，開誠的詳其利弊，樽俎折衝，以期由最負責之政治家間，得一良好之解決也。

西文參考書

Clark, G.N., Unifying of the World, 1920

Burno, C.D., International Politics, 1920

Burns, C.D., A Short History of International Intercourse, 1924

Brvce; J.F., International Relations, 1922

Buell, International Relations, 1929
Mowat, R.B., International Relations, 1931
Bourgeois, E., Manuel historique de politique étrangère, 1459 1914
Gooch, The Cambridge History of British Foriegn Policy, 1780-1917
Hill, D.J., A History of European Diplomacy.
Gooch, History of Modern Europe.
Hayes, Political & Social History of Europe
Gooch, History of Modern Europe.
Muir, R., Expansion of Europe, 1923
Dickinson, L., International Anarchy, 1904—1914, 1926
Morel, E.D., Ten Yeras of Secret Diplomacy, 1912
Giabons, H.A., An Intoduction to World Politics, 1927
Moon, P., Imperialism and World Politics, 1927

中文參考書

吳頌皋：歐洲外交史大綱。

周鯁生：近代歐洲外交史。

第四章　外交方針及外交政策

第一節　外交方針與外交政策之區別

「外交方針」(Principles of Foriegn Policy)與「外交政策」(Foriegn Polciy)二者，常爲一般人所混用，實則判然有別。所謂「外交方針」者，乃一國對外行動之準則，依照一定國是之所在，而確定達到立國之經世不動的大方針；易言之，卽一國爲謀求存在確然不動的圭臬。至於「外交政策」，僅爲實現此種外交方針之各種方略，策略。此等政策，常因時勢之推移，環境之變易，利害之取捨，國勢之強弱，有所不同，有所選擇。一切均可隨機應變，可強可弱，可主可從，可得可捨，其目的不外乎達於立國求存之大本。吳頌皐先生曾言：

『就外交之基本原則而論，其唯一對象，卽在運用天賦民族高尙之智力以保障整個國家之安全。外交之基本原則之意義如是，至於外交政策，不過根據此方針而決定採取之途徑，方法，態度與姿勢之某成而已。方針是恆久不變；途徑，方法，態度與姿勢，時因國內政治之變遷，國際形勢之不同，不能不變。所以「樹立原則」應先於「決定政策」，等到原則決定之後，任何政策之決定與轉變，不但有軌道可尋，且可迎刃而解。』(註一)

〔註一〕參見吳頌皐著：外交政策及其他。

準此解釋，則「外交方針」與「外交政策」之區別，已極明白。

雖然，一國外交之大方針，亦非永久不變。回顧過去之歷史，深知國家社會之進化與夫國際關係之轉變，與時俱進。譬如帝俄時代一貫之外交方針，却因社會主義之革命政權而推翻。由此言之，一國之外交方針，並非天經地義，在歷史地理之種種先天性之條件之外，其大部份則受政治制度之支配。政治制度如果爲代表某階級的利益，其外交方針，亦必由其所代表之階級利益所決定。苟政治制度一旦變遷，其外交方針，無疑的亦隨之而改變矣。在現代歷史上，此點已得充分證明。識乎此，對於外交方針與外交政策之關係，或可深切瞭然也。

第二節　外交政策之特性

上文對運用外交方針應有之認識，已略加剖述。除此而外，吾人對於外交政策之性質（character），亦應加以檢討。蓋國際關係，複雜萬端——由歷史的，地理的，文化的，政治的，經濟的種種因素所構成，其爲應付一國在國際間之關係所施行之方策，自亦現出種種式樣。此種式樣，實卽表示一國外交政策之性格而已。有人謂，國際政治雖無常勢，亦有常性；雖無常形，亦有常理在焉。卽此之謂也（註二）茲分論之：

第一，自主的與追隨的外交政策——自主的外交政策向見行於強國，然而法律並非規定弱國無自主外交之權利。東北事變以來，日本提倡「自主的外交」，高入雲際；以退出國聯（一九三三年三月）破棄華盛頓條約

〔註二〕　信夫淳平著國際政治之進化及現勢序言。

（一九三四年十二月二十九日）爲一劃期之事實。又如小協商(little entente)之外交政策，向以法國對外政策之馬首是瞻，所以又不能不以追隨的外交政策名之。

蘆田氏云：『……外交之自主性，即外交之必然性。國不論大小，地不論東西，概具有獨自之國是，有獨自之方針。姑無論主張國是，外交方針，其應運營之外交應爲獨自不羈者，自屬當然。不能因其爲自主外交之故，而褒賞有加，亦不能因其爲追隨外交而非貶不置。蓋基於獨自之方針，本一已之見解，縱令追隨或順應他國之某等政策，名雖爲追隨之政策，而實則爲自主之政策。』（註三）蓋亦不能獨以表面之如何而評斷之也。

要而言之，外交政策之遂行，不在乎表面上之爲自主與追隨，苟自己能有一定之見解，一定之目的，一定之抱負，縱追隨亦不足恥；反之，名爲自主之政策而無其實，又何益之有？

第二，外交政策之調協性——在一八七九年十一月二十七日英國名相格拉斯敦演說中有謂：

It is that sympathy, not a sympathy with disorder, but on the contrary, founded upon the deepest and most profound love of order—it is that sympathy which, in my opinion, ought to be the very atmosphere in which Foroign Secretary of England ought to live and to move.(W.E.Glastone,Nov.27,1879)

此項演說，雖經五十年之星霜，凡今日之談外交者，莫不奉之爲金科玉律，不可磨滅之格言。現在各國外交，完

〔註三〕 見蘆田博士著國際外交之知識，頁一六一。

全立脚於自國主權上，所以一談外交祇是某國某邦之外交政策，而不是以「國際秩序」「國際和平」爲前提之世界政策。德國之軍閥黷武主張者高唱「德意志超於一切」(Deutchland Uber Alles)之口號，主張唯我獨尊之「優越性」(Superiority)「主我性」(Self-Assertion)，結果反成爲「誤國之愛國者，」使全德意志處處是敵，置於萬刼不復之境。德國首相貝德曼謂「條約不過紙屑」(Scraps of paper)，結果英國便以德國破壞比利時之永久中立爲名，對德開戰，予德國以致命之打擊。反之，英國以三島之地，一面要維持遍六洋五大洲的殖民地自治領，同時又要維持歐洲大陸的均勢；兢兢業業數十餘載，不與歐洲交一兵一卒，卒得保安全，其故何在？是非英國善於調協者乎？

第三，外交政策之信義性——關係不論大小，事不論輕重，苟能以信義自守，尊國際約典爲神聖，則國與國之懷疑猜忌既去，有形無形之間在國際上可增若干之友好勢力。禮記中禮運篇所謂「講信修睦」誠爲善鄰不易之道。孔孟力貶「春秋無義戰」，蓋欲以信睦垂天下，融洽諸邦於一爐，肇成堯舜聖代，此誠爲中國政治哲學之一大基幹，足以代表中國歷來對外邦之傳統精神。日美邦交之所以惡劣者，實有若干不可解之閒隙。例如一九〇五年日俄媾和會議前後，美國鐵道大王哈利曼(E. H. Harriman)於該年春爲駐東京美使邀往赴日。此時正是樸資茅斯會議未有上下之際，哈氏行抵日本，倍受日本政府隆重之歡迎。在哈氏逗留期中，與日政府商妥，將南滿鐵路售與哈氏。哈乃與日首相桂太郎成立一草合同，惟詳細辦法，另候磋商。哈氏志得意滿，昂然歸國。及其行抵舊金山之時，日本突然變計。日本領事轉來東京電報，謂以小村壽太郎（外交大臣）之不能同意爲詞，將彼與桂太

郎間之草合同，作爲無效。此事雖微，而其影響，則不可以道里計也。

可知欺詐外交雖可得一時之利，亦將遺患後世。外交政策，並非權謀術數欺詐詭譎之手段可以支配一切人可百年而亡，國家則斷然不肯受人欺弄。

第四，外交政策之推移性——國際政局爲動的，變的，故一切政策宜隨機應變，不可過於拘泥，此乃常理。英國在百年以前，時時與普魯士提携以敵法；百年之後（一九一四年）則處處與法蘭西握手，而打擊德意志。及至大戰後，英國又不能盡情幫助法國，致有坦德之嫌。在百年前無時無地不以支持土耳其帝國爲其對外政策之眞諦；而百年後，則恨不速滅土耳其爲快。要而言之，外交政策在有繼續性之同時，還須採取「機變主義」的，此爲實際外交家所不可缺之認識。日本幣原外相有一次在議會答辯中云：

『所謂外交政策之繼續性者，非即施行政策之方法與手段爲一成不變之謂，更非一旦確定之方法即永不變更之意也。實行外交政策之手段與方法，姑不必論，即如外交方針者，必順應四圍之環境而隨時變更。此事即在任何國家，亦屬屢見之事。』

良爲經驗之談。

第三節　外交政策之運用

一國立於大地之上，欲求其生存與發達，必須運用外交，己屢言之矣。夫國家之隆替，繫乎國際環境之賜與者

半，繫乎國人上下之自爲者亦半。觀乎數千年世界之歷史與夫國際勢力之變遷，深信世無永強之邦，亦無必弱之國，端在乎其外交政策之如何耳。昔帝俄時代之俄羅斯，土地之廣，資力之富，其強於日本者幾何，而竟至敗於蕞爾小島之日本耶？論者謂俄羅斯之敗也，非僅軍事，蓋日英同盟之成立早決其必敗矣。土耳其夙有「近東病夫」之名，大戰敗後，鎩羽斂翼，猶俎上之肉，聽人宰割；何以獨於內外交煎國勢遲陵之際，逐強敵於域外，復國勢於阽危？此無他，勝於軍事者半，勝於外交者亦半。因凱末爾能因時制宜，與蘇俄恢復邦交，使無後顧之憂；同時聯絡法意以制英，使希臘陷於孤立後有以致之也。鑒乎此，則國雖強而無外交，則無不失敗，國雖弱而善於外交，終必卓爾自立，復興自強。然則運用外交之道者何？試述鄙見：

第一點，外交政策必須有一定之對象，換言之，爲使一國之生存與發展不受阻礙，必須先首認定某一國或某一種勢力爲其下工夫之鵠的。即對我有領土侵略之野心者誰？政治經濟之壓迫者誰？應首先認清，然後竭智盡慮，以發揮外交政策之効果。

試以普魯士之統一爲例。普相俾斯麥之所以統一德意志者，其關鍵端在認清外交對象，然後施以有步驟之外交政策，所以可以步步着先，處處勝利。一八六四年對丹戰爭，俾斯麥以瓜分 Scheleswig, Holstein 爲餌，使與奧國聯兵一鼓而捷；但此時德國既無後顧之憂，獨奧國有牽制德國之力，故俾斯麥乃斷然對奧宣戰。蓋奧國一敗，德國方克與法國決最後之雌雄，以完成其統一之大業也。時奧京本可一鼓而下，獨俾斯麥力阻此議。其故何在？蓋俾氏欲藉此賜惠於奧，而留爲異日之用也。俾斯麥之所以能於一八七一年戰勝法蘭西，其關鍵非在此乎？

不獨德國統一之功在有對象有步伐；即如意大利之統一，亦可爲一好例。當年被法國蹂躪下之意大利，竟而以沙地尼亞一區之首相加富爾（Cavour）能完成統一大業，談何易事。加氏之成功關鍵何在？此無它，即在認清對象一字。蓋一般人常以爲侵佔意大利者是法蘭西，而加氏獨以爲意大利之敵人非係他人，即爲梅特涅領導下之中歐盟主——奧大利。故爲反抗奧國起見，不惜以大好山河誘惑法國，卒使拿破崙三世就範而締結一八五八年之祕密協定，結果變敵爲友，得助勝奧；然後不難以聯英政策驅逐法國在意大利之宗教勢力，而得以光復羅馬。

以上係就能認清外交對象之例而言。反之，有若干外交家因對此點未能把握，以致失敗者，正復不少。二十世紀初葉，少年土耳其黨（Young Turkey）執政之後，嘗努力恢復國權，一掃東亞病夫之譏。但操切從事，祇知輕率的反抗外人勢力，而不能權其輕重，分別應付；結果不但國權未復，外患復接踵而起。如奧國之歸併休霍兩洲，意大利之對土宣戰，兩次之巴爾幹戰爭，卒使土耳其國勢頓衰，國力疲憊。可知一國外交如不立清楚之對象，則一旦措置失當，不僅無補大局，而且貽害國家。類此教訓，可爲吾人之殷鑑矣。

第二點，外交政策之運用，除確定一定之標的外，則在乎發現國際間之罅隙而有以圖之。如維也納會議時（一八一四年）法國全權達里蘭以新敗之國出席。當時四國同盟約定一切，即在四國密議之後而強迫法國承認之，法國處境之難，可窺一端，但達里蘭獨泰然處之。始則不讓大權，繼則突破四國同盟，終則轉敵爲友，而成立英奧法三國攻守同盟矣。試問達里蘭何以成功若此？其理由，簡言之，即在達氏識破四國同盟之矛盾點，找得下手處，是其主要鍵鑰耳。蓋四國同盟者，以達氏之眼光視之，烏合之衆耳。因英國當時之目的，在強化海上霸權以利其商業

之發達；因此與夙願南下之俄羅斯相衝突，結果英國寧願割讓薩克森領與普魯士而再建波蘭帝國以作牽制之計。奧大利雖恐法蘭西之北侵，同時尤畏俄羅斯之什府政策，是其利益與英國一致，故達里蘭可利用此點閒隙使俄與英法背向。同時關於薩克森一地之處置，普奧之主張不同，於是達里蘭又可乘此而謀彼，在此烏合之集團中，橫縱捭闔，從容操縱也。總之，外交成敗之關鍵，尤在乎徹明國際關係，認識國際環境，找出利害關係，抓着國際的罅隙，因時制宜，抑導局勢，則外交未有不成功者焉。

第三點，則外交必以國力為後盾，以民意為依歸。世界常聞所謂外交者猶如士龍而動在晴處，甚以為外交是高深莫測，亟其神祕者然。實則外交之為用，形變之術，固在乎外交家之智敏手腕，而萬事成功之基本關鍵，未有不以其國力如何以為斷者。嘗聞世人謳歌蘇聯外交之成功，以為蘇俄外交家必神乎其技，有超人之術。其實蘇聯苟無百十萬之紅軍為其前衛，二個五年計劃之成功為其後盾，則美國未必樂與復交，而素以反赤自命之法蘭西又何甘與蘇俄締結互助公約，使蘇俄對歐關係完全一變耶？

昔三國干涉之際，日本外相陸奧宗光嘗於其名著蹇蹇錄一書中有言：『要而言之，無兵力後援之外交，無論其根據任何正當理由，終必難免於失敗也。』氏之言可謂經驗之談，蓋亦世之常理。不過以近代眼光解釋「兵力」二字似應以「國力」二字代之。所謂「國力」者即泛指一國國民能力——如軍備、經濟、文化諸力——的總和而言。此種力量之總和，即外交有力之武器，可使外交之運用，得以有機化，機能化，而加倍的發揮其效能。然則國力如何能強，又必須修明內政。我國某外交家嘗言：『外交運用之條件甚多，而總以內政之修明為其根本。否則國內

政治先自無能，欲求國際之外交獲得實效者，是無異於不揣其本而齊其末，焉能濟事？』（註四）良經驗之說也。

以上數端，雖近乎老生常談，然苟熟思其理，可斷爲運用外交之金科玉律，萬世不移之至理也。

第四節　外交政策之種種

外交政策之目的，簡言之，卽在維持國家團體之自由獨立與生存。一切國家均以維持其自由獨立之個性爲其根本要求。如一旦有威脅其自由獨立，其爲自保（Self preservation）起見，乃不惜運用一切手段，以謀其生存。所以保障自國之安全，確保其生存爲一國對外政策之第一任務。

在外交政策中亦千奇百態，不一其形。往者，以爲確保國家安全，必須尊重勢力均衡之原則，防止一國之獨霸，是爲均勢主義政策。或者通盟聯合，集弱禦强，以圖自存互存者，是所謂同盟協商政策。過去，在民族國家之發展期中，宗敎、民族、語言、政治，往往因歷史政局之變更，割成種種斷層，於是有一切野心的政治家乃利用民族情緒而實行侵略者，此種政策通名之爲汎民族主義政策。他如美國之門羅主義政策，海洋自由政策，在今日外交舞台中仍佔有重要地位。

外交政策因時變境遷，亦有日新月異之感。如過去之均勢政策，同盟政策，今日已認爲過去陳腐之物，不加靑睞。故今日外交政策，乃又以新穎的姿態出現，如經濟外交，文化外交者是。易言之，所謂經濟外交者，卽以雄厚的經

〔註四〕　王之相著：外交與內政，載外交月報第三卷。

濟力量控制他國，而代替黷武的土地征服主義，世人常言和平的侵入(peaceful penetration)卽指此而言。所謂文化外交者，其表面上雖爲倡言和平外交促進國際諒解等堂皇名辭，其肯子仍不外爲文化征服，卽所謂「先征其心而後取其國。」因此吾人對於各種外交政策，萬不可輕信其名而不深加理解，其錯謬實遠甚於一切也。

本節之目的在選擇若干重要之政策，依歷史及現實的眼光，加以理論的敍述。對其發生、理論、價値，務期根據史例而加以正確的批判。有重要政策如安全保障政策，不承認政策，國際協調政策等，因其性質略殊，已分別插敍於其他節目中，茲不具論。

第一項　均勢主義政策

一　均勢主義之歷史

均勢主義(the principle of balance of power)之由來甚久，據畢姆所言，則希臘當時卽實行均勢主義。如當時斯巴達之勢力隱然執希臘諸國間之牛耳，七十年後而雅典，三十年後而斯巴達，更於盧克多拉戰役(紀元前三七一年)之後底比斯(Tibis)繼斯達巴而起。在此三强之中，獨不能有一國吞併其他二國而成希臘半島之覇主者，其原因爲何，實卽此均勢主義之作用所使然也。然則均勢主義之正確觀念是否起於此時，殊難遽斷。中古之神聖羅馬帝國以世界統一爲主義，以征伐爲能事，固不知均勢主義爲何物。十五世紀中，此支配歐洲數世紀之均勢主義，始明顯的現出於意大利。此均勢政策之始祖，卽福洛林斯(Florence)政治家梅遯希(Lorenzode Medici)者是。

梅遜希以爲維持當時意大利各邦國間之均勢，實卽維持和平之唯一的途徑。梅遜希卽根據此種政治理想，實行於意大利諸邦。至於均勢政策之理論的構成，人謂始於法蘭西之軍人政治家羅安公爵(Duc hensi de Rohan 1579—1638)。其最著名之著作，卽爲羅氏上亨利三世之「諫白書」(Duplessis Mornay, Discour au Rog Henry III. Sur les moyens de dimimuer I, Espagnol)。其中主要之論點，卽主諫亨利打破當時歐洲最大強國西班牙，而圖歐洲之勢力均衡也。自此以來，均勢主義乃漸次蔓延。十六世紀初，英王亨利八世與法王佛蘭蘇亞及哈斯堡家之加爾五世相互競逐，有鼎足之勢。而加爾五世每有虐覇之譏，直至加爾去位，哈斯堡王朝分爲東西兩派：一派以西班牙爲根據地，而支配拿波里，西西利，歐蘭德；他一派則以奧大利爲牢城，而併有波米亞及何牙利。法國則拒此兩強敵，抗爭不已，於是此時歐洲各帝國之政治家莫以不均勢主義置於腦海中矣。（註一）

均勢主義成爲歐洲外交之通念者，則起自十七世紀，卽威斯特發利亞會議（一六四八年）以後。威斯特發利亞條約之主要目的，卽在減殺哈斯堡家之權勢，打破獨覇，維持均勢歐洲之組織(state system of Europe)，自此，國際政局亦入另一時代。如英西間之烏特勒支條約(Treaty of Utrecht, 1713)明文中卽有均勢之規定，足見當時對均勢主義之觀念如何，自此均勢政策乃爲歐洲外交之基調。

二　均勢主義之界說

均勢主義者何？世說頗不一致。如勞黎末(Lorimer)首先倡言對均勢主義予以正確之定義乃不可能之事。

〔註一〕　關於均勢主義之歷史，請參看 Lechie, Historical Research into th[illegible]ture of the balance of power in Europe

因國與國之見解各異，而利害不同，解釋上勢難一致。(註二) 按均勢主義之產生，乃有其一定之背景。在國際政局中，一國單獨的或與數國共同的反對他國之覇權 (hegemony) 或支配 (dominion)，此種均合之狀態，即可謂之爲勢力之均衡(equilabrium, balance of power)。例如防止加爾五世，菲力二世，哈斯堡王朝，路易十四，拿破崙等優勢，故爾產生均勢主義，均勢之價值亦正在此。

在一八一五年維也納會議當時，法國全權曾對於歐洲之均勢下一定義，彼謂：「所謂歐洲之均勢者，即歐洲諸國間之權利、利益及勢力之一配合 (Combination)，歐洲藉此以達下述之目的：第一，任何一國或數國，不得號令歐洲；第二，一國之領有狀態，或既承認之權利，他國不得恣意攻擊。特別爲維持現存狀態，實以上述之配合爲確保歐洲之安寧及和平爲旨趣，固不必一定直接戰爭也。……」大英百科辭書中，對均勢之定義，比較正確精到，茲引錄如下：

「所謂勢力均衡者，即各國間之一種適合之均衡，用以防止任何勢力之過強，足以強迫他國之意志。在其本質無非由經驗所產生之共同意識之法度，或謂之爲自存的天性耳。」

三　均勢主義之誤用

丹尼萊基(Danilewski)嘗謂：均勢並非外交家之故意造成的人爲結合，反之，勿寧是通常而自然的秩序。惟一般之外交家之用於實際，則往往失其本意，且恆濫用之能事。例如有若干人以爲均勢即勢力之平均，易言之，即

〔註二〕 Lorimer, Institutes, vol, II.p.197ff

要求各國土地,人口等數字之平等,而加以分割也。學者之中,如 Fauchille 謂 par une sage distribution et une prudente opposition de forces 等,(註三) 均言辭曖昧,究「均勢乎?」究「權利之均衡乎?」頗苦難於捉摸。何則,各國政治家日夕所望者,究竟是權力,不過藉此口實,以爲分割之具耳。所以外交家之所謂均勢者,不外乎有利自國權益之均勢,當非過言。

均勢主義在過去外交史中,嘗爲列強分割領土之工具。曩昔不堪帝俄壓迫之波蘭,曾於一七六八年與土耳其相結而對俄宣戰。俄首破土耳其,佔領夙所垂涎之君士坦丁堡。當時普魯士菲利大王見有利可圖,乃暗聳奧大利,以均勢爲名,提議與俄分割波蘭。普王所懼者,恐俄國出地中海而成霸主,於是窮餘一策,即以波蘭爲犧牲品,而求俄奧普之均勢。於是經一七七二年,一七九三年及一七九五年三次大分割,(註四) 波蘭之錦繡山河,乃爲均勢主義所犧牲矣。(註五)

〔註三〕 Fauchille, Traite de droit international, I, P. 422

〔註四〕 三國分割波蘭之領土及人口如次:

國別	面積(方里)	人口(千人)
俄國	一八一,〇〇〇	六,〇〇〇
普魯士	五七,〇〇〇	二,五〇〇
奧大利	四五,〇〇〇	三,七〇〇

〔註五〕 關於均勢與同盟之關係,見 Dupuis, ibid, p. 97—98

一八一五年維也納會議以至柏林會議無不適用此均勢主義，以爲領土分割之口實。如奧大利之要求波赫兩州，希臘之得以修正國境，英國之獲得 Cyplus 島，當無不藉此均勢之美名也。

均勢主義與同盟政策亦有不可分之關係，蓋合縱連橫固爲國際間之常事，實則同盟協商，即維持此均勢主義之最有效的方法。如對抗加爾五世，路易十四，拿破侖一世之同盟，對德奧義三國之三國協商，日英同盟之對抗帝俄，無非此均勢政策推移之所致耳。

三國干涉之後，首先要求中國予以報償者爲德國，以一八九七年教案爲藉口，佔領膠州灣，翌年三月六日乃租借之。俄國藉以威脅俄國在滿洲之勢力爲辭，要求租借旅大兩港及其海領島嶼。英法兩國又以最惠國條款爲據，要求利益均霑，於是法國租借廣州灣，英國租借威海衛以抗俄德；佔九龍而拒法。關西列強所求者爲均勢，而我國則險被瓜分。由此可見，列強可談均勢，而弱小國則不過爲此均勢之魚肉耳。

四　均勢主義之批評

論均勢主義，不能忘却歷史，但歷史已經證明均勢主義與同盟政策同爲歷史上製造紛爭、分割殖民地之工具。學者對於均勢主義之觀點，殊不一致。例如國際法大家娥本海(Oppenheim)嘗謂：『國際法原由國際集團間存在之均勢，始克成立。如列強間不克相互加以牽制，任何法規，亦不免無何等之效力矣。何以言之，因優勢國每欲爲所欲爲，藐視法規，但世間既無一中央的超國家以執行此國際法規，非藉均勢主義，不足以防止一國之獨覇觀夫路易十四及拿破崙時代之歷史，即足證明此項主義之妥當也。』（註六）

奧氏之理論，似受自然派的影響。特以十七世紀之後，因物理學之發達，乃思構成重心及引力運動為均勢之物理的基礎。不過，此種論調之薄弱，固不待辯。

勃恩斯乃今日有數之國際政治學家，彼之論調則完全與此相反。氏謂：『均勢主義乃屬於往日各國間之關係，無論經濟上，思想上，均不如今日之緊密，固僅係文藝復興時代之產物耳。以之適於當時之發生時代，固所宜然；而時至今日，則彼時之情勢業已完全消滅。』（註七）此外郝勃遜（Hobson）亦謂：『均勢之適用情狀，雖未盡行消滅，然亦非速使消滅不可……均勢一語，實為外交中虛偽之核心，凡作此語之政治家，決非欲維持正當之均勢，除利己是圖外，恐一無所有。』（註八）

不僅學者之理論如此，即實際政治家之反對均勢者，亦不在少數。昔一九一八年十二月二十九日威爾遜在參加巴黎和會途中，於倫敦作一演說，其中曾論及均勢主義。氏謂：『均勢者乃由強國與強國之對立，以維持和平者，今有大戰之實驗，業經證實此事決不可能，將來如真欲擁護世界和平，即非將此陳舊思想一擲不顧，而依此唯一之世界強國——即超諸各國以上之國際組織——不可得也。』威氏之言，頗足為今日妄用「均勢」之一辭誡矣。

〔註六〕 Oppenheim, International Law, I. 61

〔註七〕 Burns, The Morality of Nations, P.110

〔註八〕 Hobson, Toward International Government, PP. 15, 23, 128

參考書

Holland, E. T., The European Coucert in the Eastern Question, 1885.

Leckie, G.F., Historical Research into the Nature of the Balance of Power in Europe, 1817

Dupuis, C., Le principe d'équilibre et le concert européen, 1909

Donnadieu, Essai sur la Théorie de l'équilibre, 1900

Kaeber, Die Idee des europaischen Gleichewichts, 1907

Ter Meulen, Der Gedanke der internationalen Organisation, 1917

Hoijer, La Théorie de l'Equlibre et le droit des gens, 1917

Hanotaux, G., La poltique de l'équilibre, 1921

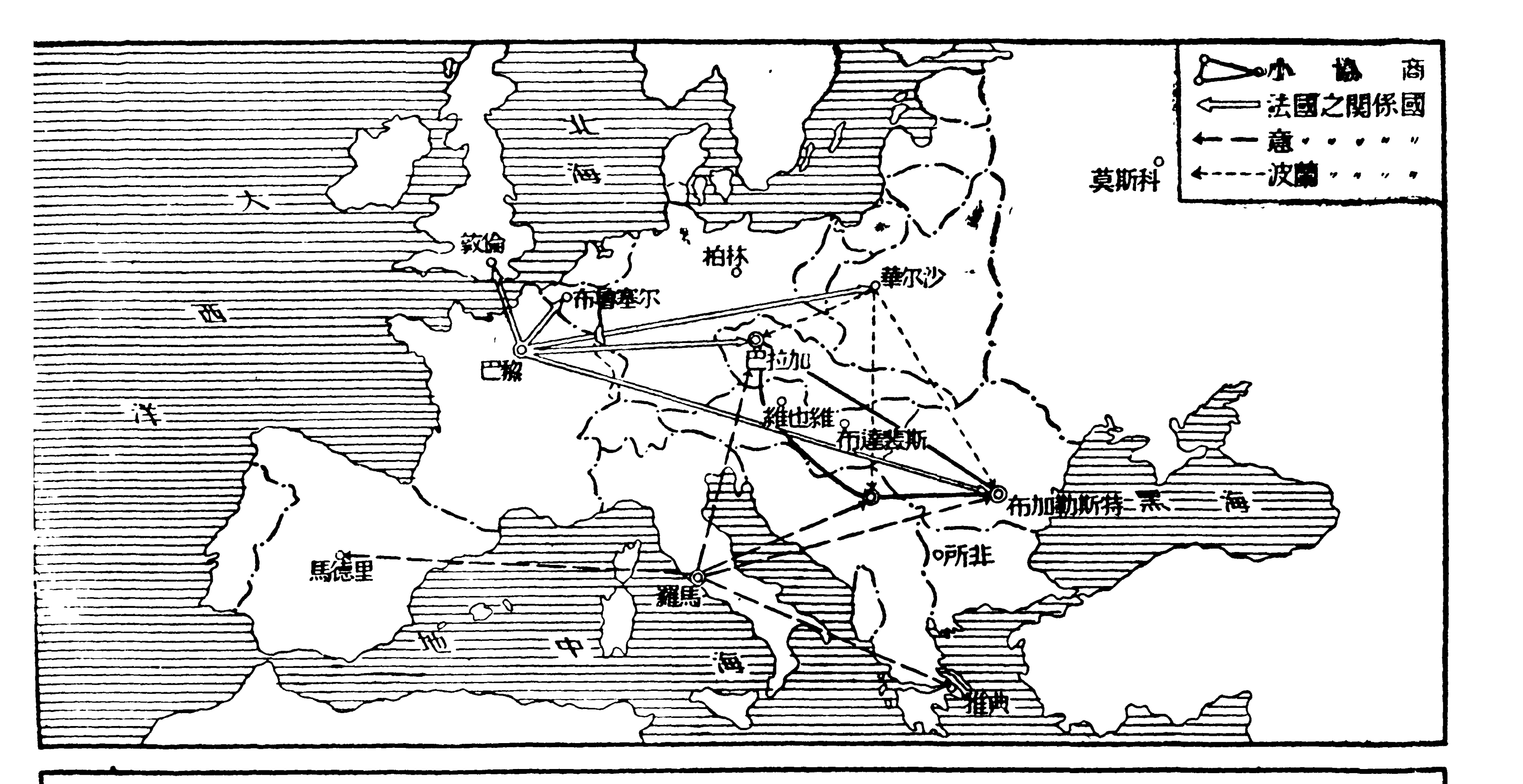
Hume, The Balance of power in Europe.

Herriot, E., Europe, 1932

第二項　同盟外交政策

一　我國古代之會盟

「志業於好，故有聘也；請禮於等，故有朝也；敦睦邦交，故有報也；擇也；休戚與共，故有告也，弔也。」凡此，皆封建時代，國際交往之常道，初不積極含有政治上之意味。但如春秋時代之形勢，正與今日無殊，同爲邦國而強弱不等。



歐洲之協商体系圖　VON DR. W. ZIEGLER

強者或舞弄智術，挾天子而令諸侯，日圖擴張其勢力；弱者則折衝樽俎，合縱連橫，殷殷求保社稷，於是在交往常道之外，不得不重視臨時策略，而會盟之事，尙己。

左傳隱公元年，有謂『諸侯五月同盟至，』七年『滕公卒，不書名，未同盟也。』以形式論，雖僅屬於修好睦鄰，而其實質亦卽爲攻防之基礎。史記孟軻傳載：『天下方務於合縱連橫，攻伐爲賢，』此又戰國時代六國與秦相對立，而蘇秦張儀所用以爲攻防之計劃也。在春秋時代，會盟之事，實等於今日之同盟協商，其內容雖因時代有別，但其精神則初無二致。試觀近世外交之歷史，無往而不基於同盟爲經會議爲緯所構成；其與古代所謂：『有事而會，不協而盟』意義正復相近；故近代之同盟政策，在外交範圍內更佔有重要地位，茲就同盟政策之各種要點，略申論之。

二　近代同盟外交之歷史

所謂同盟政策者，卽兩國或數國間約定在一定之情勢（Casus foederis）下，而爲共同戰鬥之政策也。其在西洋各國中同盟最早者如一六八九年之荷英西沙之大同盟（Grand Alliance），其目的均在直接反抗路易十四之權力。一八一四年由蕭蒙特條約（Treaty of Chaumont）而產生四角同盟，乃英奧俄普四國聯合起而反抗拿破崙之歐洲霸制。普法戰後，俾斯麥深恐法國之復仇，其時亦有所謂三帝同盟（一八七二——三年）。自此以來，「同盟」二字幾不絕於外交家之口，而當時外交家之頭腦，殆已爲同盟之夢所支配。修維羅夫嘗語俾斯麥曰：『卿正爲同盟之惡夢所襲』（Vouravez le cauchemar des coalitions），俾斯麥乃以『必要的』（Nécessair-

ment）答之。可見俾斯麥時以法奧俄三國同盟爲危險，亦卽『同盟之惡夢』一語之所由來也。柏林會議（一八七八年）後，因俄奧在巴爾幹利益矛盾，俾斯麥又於一八七九年締結德奧同盟，以孤法而抗俄。是俾斯麥雖排百難以成德奧同盟，而其私衷固尤以東隣之强俄爲慮。俾氏嘗言：『任何國家在國際政局中，總不欲甘居少數黨，如世界爲五大國（英俄德奧法）所支配，謀得其三，乃外交之要締歟。』於是復以保障俄國在黑海之安全爲餌，一八八一年，又訂三帝同盟條約。然猶以爲未足也，俾氏又乘意大利與法在殖民地政策上之衝突，而將意國捲入漩渦，使德國如一旦有事，意國可守好意的中立，以減奧國牽制之憂。故於一八八二年成立德意奧三國同盟。及至一八八三年以後，可謂俾斯麥同盟政策之極盛時代；一八八七、一八九一、一九〇二、一九一二年歷次加以改正，直至大戰以前，仍繼續存在，卒能維持歐洲三十餘年之武裝和平。

一八九〇年以來，德皇威廉二世親政，威廉夙抱世界政策之雄心，德國之國際關係乃隨之俱變。三帝同盟之主要方針在於俄奧之近東衝突已如前言。一、因一八九〇年廢棄一八八七年之德俄條約，德俄關係之橋樑頓被拆斷，使俄國決心背悖德國，而有一八九一年之俄法協商；二、因德國之殖民政策及海軍與海上霸王之英國正面衝突，英國乃不惜放棄格蘭斯敦及沙利斯倍里以來所謂「光榮的孤立」之傳統政策，而與世仇之俄國，一舉手而解決從來之種種問題，遂於一九〇七年英俄亦締結英俄協約。會有一九〇四年之英法協約在先，英俄法乃至構成三國協商以與三國同盟相對抗，勢均力敵，於是空前之歐洲大戰，不數年而轟然爆發矣。

三　同盟政策之種類

同盟之種類甚多，然就其性質觀之，可分爲：

(一)一般的共同行動之同盟，如一八一五年九月二十六日在巴黎訂締之神聖同盟者是。該項盟約第一條規定：『奧俄普三帝之間，誠實的結合永久不可分離之同胞的情誼，無論在任何情勢或任何地方，均相互予以援助。』但此種同盟，因其共同行動之範圍過廣，有限制一國之自由，故今日類似此種之同盟，幾於絕迹。

(二)攻擊同盟，如以分割土耳其爲目的之俄法同盟，或如一八六四年以奪取好斯敦什列威支之普奧同盟。要之其目的在攻擊某國，達於某特定目的之同盟。

(三)防禦同盟——屬於此項者，如七年戰爭當初之法、奧同盟，一八〇四年普魯士爲對抗法國之英、俄、普同盟，一八七九年之德奧同盟。

(四)攻守同盟——在歷史上前例至多，遠則如一五三五年之土、法同盟，一六七〇年之英法同盟；一七四〇年（即七年戰爭開始後）之法奧同盟，英普同盟；一八〇四年、五年、六年之英俄、俄奧英與俄普同盟者是。近則如一八五五年之英土同盟；一九一二年之日英同盟者是。

(五)除上述四種而外，尚有所謂不得單獨媾和之同盟，此種同盟條款，普通多包含在攻擊同盟，防禦同盟或攻守同盟之條約中，俾得一致行動。

(六)保護同盟，即在政治上強國予某弱國以保護關係之規定。如一八七四年法國與安南之同盟；一九三三年日本與「滿」僞締結之日滿議定書，名義上雖爲同盟國，而實際上即設定保護關係者。

以上僅就其目的而言，同時其實行之方法上，亦可分之爲公開的同盟及祕密的同盟。公開的同盟如英日同盟，德奧同盟者是；卽對其理想敵之第三國，將其同盟條約公開發表，使其明瞭同盟之目的及其他事項，而有所警惕，不敢輕於行動。祕密同盟，則是以爲同盟一旦發表，他國往往利用其條約上之缺點，而加以破壞，或知其效力範圍及期間等，而另尋有力之同盟國以對抗之，結果乃促戰爭之必發或速發。於是乃將同盟祕而不宣，使理想敵國不能精確判斷同盟之威力，和平乃得保障，卽所謂暗矢防賊的辦法，如三國同盟及俄法同盟均採取之。

四　同盟政策之擯斥

論者每謂同盟乃均勢必然的結果，然而同盟政策之目的，要在設立理想敵國之前，締結同盟國，藉武力而期排除理想敵之壓迫，或藉以取得優勢者。攻擊同盟之目的完全在於侵略或復仇，其意義至爲明顯；卽所謂防禦同盟者，在法理上雖爲維持和平之穩當手段，但此項同盟類多以防禦爲名，而其內容，無不含有侵略之目的。例如三國同盟與俄法同盟，在名義上雖爲防禦同盟，但以奧大利對巴爾幹之野心，結果乃變爲德意支持下之奧國之對外侵略之同盟矣。在德國雖以防禦法國之復仇爲中心，而在手段上，又不得不以甘餌予奧意兩國，以爲保障德國之代價，一方面控制奧意之過分行動，俾斯麥嘗言：三國同盟爲一保險公司，而非賺錢的團體。一方面又以溫言相誘，使其爲德國效命。同樣，俄法協商原爲防禦德國之攻擊，但法國不供給俄國以資本與軍火，並支持俄國在遠東及巴爾幹之政策，如是則俄法協商亦不得不變其防禦性質而爲攻擊性質之同盟。至於攻守同盟乃具有攻守之二方面性，如日英同盟（第一次）第二條規定：

「若日本國或大不列顛國之一方，爲防護上述之利益，而與他國開戰之時，他一方之締約國得嚴守中立，並對其同盟國努力防止他國加入交戰。」是明白規定英國支持日本對俄開戰，故日英同盟之成立，直爲促進日、俄戰爭爆發之一主因，固無所謂防守性質之可言也。

以上之論點，實爲多數歷史上之證據，無待列舉。吾人對一部外交家所謂同盟政策，乃均勢必然之結果，非不首肯。但同盟政策卽爲武裝和平之對立，縱其能防戰爭於一時，而必不能弭兵禍於永久。此國有同盟國，他國亦必勃然而起，以求更有力之同盟國對抗之，是則戰爭必因此循環之結果而加重，而擴大，而深刻。同盟政策之最大的危險性，在引起敵愾心理。易言之，卽使國際和睦親信之道排斥於意念之外，使國民間所兢兢業業者，無非猜忌陰謀，狡詐；而執政者每又以好大喜功，博個人之勛譽，妄作非爲。如此外國際間亦必率皆寢食夢寐，競求武備，劃淸友敵勢力，以備當前之一戰。結果勢移情迫，騎虎難下，雖欲和平不可得矣。

美國從來又有所謂「煩累的同盟」(entangling alliance)者，實卽美國外交的外交方針之一。蓋美國自立國以來，極力避免與他國同盟，因新大陸之自由精神，對於同盟一辭，常視爲醞釀禍亂挑撥戰爭之產物，其煩累殊甚。試觀美國之外交史，曾未聞有與外國擔負某種義務而締結同盟者。當美國參加歐洲大戰時，尤忌避盟國(allies)之字樣，而樂稱爲聯合國(associates)。美國人對同盟之觀念，於此可見一斑。大戰以後，威爾遜鑒於以往之戰爭，實由此同盟協商政策之作祟，故極力提倡勢力調協(concert of power)，意卽以各國之勢力調協，代替從來之同盟政策，依國際調協之精神，而維持世界之和平。其理想卽在組織國際聯盟(威爾遜十四條之第十四

條），以爲其實現之機構。不寧唯是，哈定大總統尤認爲國際聯盟在若干點，亦有煩累的條款，而另提倡所謂國際聯合（Association of Nations）。

要而言之，大戰以還，世界有識之士，無不承認同盟政策爲和平之障礙，積極思用種種方法以代替同盟政策。惟今後能否將同盟政策使之遠離人類而消滅，端在世界執政者能否崇信和平，而復待種種試驗也。

第三項　國際孤立外交政策

一　孤立政策與勢力均衡

孤立政策原爲舊時代的產物。溯自十六世紀以至十九世紀，國際大勢之演變，國與國之分合關係，迄以「均勢」爲其原則。所謂均勢者，卽在防止某一國家之勢力過分膨脹，權力之過於集中。果若集一國家的勢力趨於優越，其他各國定然感受威脅，所以必相聯合，以孤其勢；甚至於要同盟、聯盟、採取武裝行動，必使其甘服而後已。例如十七世紀時歐洲列強一致攻擊哈斯堡王朝之根本原因，以及路易十四拿破崙時代之法國，其所以遭受聯合的攻擊者，皆係一貫的根據此種原理。七年戰爭中之壓制菲德禮大帝時代之普魯士，列強之聯合干涉法國革命，率皆均勢政策之作祟。此種孤立手段，實爲舊時代之遺物。

二　小國之永久中立政策

在此所謂孤立政策者，與此截然不同，乃指永久中立之中立政策而言。

以均勢政策及同盟協商爲後幕的孤立政策，顯然是一個反覆歷史的危險的變例。歐洲有幾多小國，多爲此

均勢政策而日夜不安，因感到自身的安危之打擊，乃自動的宣言不參預國際的軍事與外交的爭端以求自立自存，即爲獨立政策之一新形態。例如瑞士之中立，經世界各國所公認。其他如荷蘭、挪威、瑞典等國亦以不參予領土爭執與軍事行動爲其國策。所以，縱令參與其他國際合作事業，亦僅以國際公益及國際和平爲其限度，彼等之行動亦多採取特殊的立場。

三　英國之光榮孤立政策

英國與歐洲大陸因地理上有一海之隔，所以精神上亦有特色。英國自烏爾色(wolsey, 1475—1530)執政以後，即熱烈提倡歐陸均勢之原則，然而英國的國策，却以凡在國際均衡未遭破壞，或英國直接利益如政治的、軍事的、商業的未遭威脅之時，英國應竭力避免干涉歐陸之事，此即爲十九世紀曼徹斯特派奉爲金科玉律之「光榮孤立」(Splendid Isolation)政策。蓋英國的立國大本，在於海上霸權，發展殖民地，故極力避免參與歐陸之事。英國之所以築成今日之繁榮與強富者，寧可謂此「光榮孤立」政策之賜。

四　美國之中立政策

自動抱持孤立政策而不聞問歐洲外交之顯著例證，則又見之於美國的外交政策。美國政府遵守孤立政策垂數世之久，縱時至今日，而一部美國人士，尤奉之爲先哲的宏模。蓋美國開國元勳，鑒於歐洲各國對於殖民地外交之辛辣，故不願違背美國之立國精神而與周旋。時美國之共和政體，適爲歐洲各君主國所敵視，故以羽毛未豐之美國處之，自不得不敬而遠之，以免買禍。

美國之中立政策始於亞當斯(Adams)。彼於一七七五年宣稱『吾人應將此事列爲此一原則，永誌不忘，即對歐洲將來之戰爭保守絕對完全之中立也。』傑佛遜(Jefferson)亦主此說。乃參議院於一七八三年議決『美國國家之眞正利益，應竭力避免與歐洲各國之政治利益發生衝突。』華盛頓在其臨別贈言中，關於美國孤立政策之眞義，曾加以詮釋，氏謂：『歐洲各國之大利與吾人了無干係。即令有之，亦屬淺鮮。且以利之所在，紛爭係之，故歐洲常起紛擾，而其起因則與吾人無甚干涉。吾人苟以人爲的羈絆，捲入歐洲政治漩渦，相與浮沉，朋比傾軋，實不智之至。』此言雖經世之久，實仍爲奔放不羈之美利堅人所固守不渝者。

美國此種孤立政策，大體言之，固爲應付當時歐洲的一種遠大策略。依此策略，而逐漸發展爲種種新的外交政策，如門羅主義中立政策等等莫不以此爲根蒂。雖然，所謂孤立政策者，並非完全不參加國際活動，而採封建時代之鎖國主義。不過是一種特殊的國策，用以避免國際紛爭，以謀國力之發展耳。蓋孤立政策爲其國策之一，非其全部；而此種國策，既不礙於全體之發展，如運用得當，適可併收制馭之效也。

參考書

Windebband, W., Die auswartige Politik der Grossmachte in der neuzeit, 1494–1919, 1925

Seeley, J. R., The Growth of British Policy, 1897

Latante, J. H., A history of American Foriegn Policy, 1927

Vandenberg, A. H., The Trail of a Trandition, 1926

Blakeslee,G.H.,The Recent Foriegn Policy of the United States,1925
Belmont,P.,National Isolation an Illusion,1925
Dawson,W.H.,Richard Cobden and Foriegn Policy,1927
Egerton,H.E.,British Foreign Policy in Europe to the End of the 19th Century,1917

第四項　汎民族主義政策

一　汎民族運動與外交

英國晨報(Morning Post)曾載過去莫斯科一流行語：「一個英國人規矩；二個英國人好講究，三個英國人便講巴利門(parliament)。一個德國人懶；二個德國人談組織；三個德國人就要叫祖國。一個法國人講社會；二個法國人決鬪；三個法國人便想稱霸天下。一個俄國人是天才；二個俄國人便成了酒包；三個俄國人更要吵架。」(註一)蓋英德法俄的民族性，均各有其特質。因爲每個民族均有各自之其言語、文字、血統、以及傳統習慣；而各個民族國家，均有其國家的個性存在。數世紀以來，雖然民族主義漸爲近代國家之基礎，不過仍有多數的民族，在異民族的國家支配之下。因爲「民族意識之自覺」，爲謀求民族之共同利益，於是在十九世紀中葉，便產生汎民族運動(pan-movement)。

自從維也納會議之後，歐洲的民族主義漸漸走向一個新階段，即所謂由民族主義變質爲帝國主義前身的

【註一】Hodges, Background of International Relations,p.398

國民主義。（註二）其鬬爭的形式有二：（一）是依資本主義的發展，藉民族同化之美名，而行其民族的征服；（二）是依民族之偏見以相互傾軋。民族的鬬爭(Nationalitaten Kamp)，在歷史上，汎民族運動雖演出多樣型態——如汎民族運動，汎洲運動，汎宗敎運動——而其實質，則不外上述兩種。例如汎日爾曼，汎斯拉夫主義屬前者；汎土耳其主義，汎阿拉伯主義，汎非主義則屬後者。前者是爲求征服之帝國主義的運動之一；後者是爲反抗帝國主義，解放民族自由的運動之一。又如汎西班牙主義，汎安格魯撒克遜主義，與民族統一運動或民族自由運動關係稍淺，當另作解釋。不過汎民族運動之性質，千變萬化，非可一槪而論，常隨國際政治之變遷及野心家之操縱而變質，故特擇其要者加以研究，一方面要探討汎民族運動在國際外交戰中的成分與力量，同時另一方面籍以明瞭其在外交政策上之作用。（註三）

二　汎斯拉夫主義

汎斯拉夫主義發源於十八世紀末葉，爲歐洲歷史最久最重要之民族運動。當十八世紀時，歐洲之斯拉夫人除俄羅斯人外皆散處於奧大利，土耳其，普魯士。厥後因政治經濟的環境壓迫，漸生民族解放的自覺心，斯拉夫人漸漸彼此應相互團結，擬以俄羅斯爲盟主，實現斯拉夫民族之大聯合。此種民族之自決，最初係受荷德(Herder)之激動。荷氏乃提倡新斯拉夫民謠及民間故事之人，追隨盧梭之理想，讚美斯拉夫式之田園生活，且在日爾曼浪

〔註二〕詳論請參考加田哲二著民族運動頁七八。

〔註三〕Buell, International Relations, pp. 73—77

漫主義哲學影響之下，鼓吹民族意識。迨至千八百年代之後，因俄帝國主義之發展，俄國眞正的汎民族主義，乃行變質，其中增加了政治的成分。一八〇四年塞爾（Serbs）第一次叛變土耳其之時，俄皇即以斯拉夫之保護人自居。惟尼古拉一世篤信正統主義，惟恐汎民族運動包含一種革命思想。質言之，汎斯拉夫主義直成爲擾亂土耳其與奧大利帝國之工具，以實現其南下政策之野心。

汎斯拉夫運動者常以『一切斯拉夫人都是同胞，一切信仰基督正教的斯拉夫人都是上帝的選民』的口號相號召，利用言語宗敎，米爾共產體，欲將歐洲二萬四千萬斯拉夫人統御在俄皇支配之下。此運動之強有力的機關，即一八四八年六月在普拉格（Prague）所成立之汎斯拉夫大會。一八六七年，在莫斯哥開會，不十年遂有歐洲民族軋傾最激烈之俄土戰爭（一八七八年）爆發。自此以後，汎斯拉夫主義內部分裂，同時塞爾人與保加利人在巴爾幹亦衝突愈烈，因而大波蘭主義又盛行一時，汎斯拉夫主義大有日暮窮途之勢。至於一九〇八年，一九〇九年之斯拉夫大會，亦僅作無意義之示威運動而已。此種煽惑的運動實亦促進歐洲大戰爆發原因之一，故論者嘗謂此爲斯拉夫人與日爾曼人爭奪歐洲霸權之最後決戰。（註四）

世界大戰使汎斯拉夫主義無形消滅，今日蘇俄當局則以超民族觀念爲基礎，而以解放民族爲職志，所以在蘇聯範圍下之民族，已經完全立於平等地位之上，而不復有民族之差別與歧視矣。

三　汎日爾曼主義

〔註四〕 Fischel, A. Der Panslawismus bis zum Weltkrieg, 1919

恰拉達莫(A,Cheradaml)在 The Pan-German Plot Unmarked,1917（一九一七）一書中說：「在歐戰時期當中汎日爾曼主義和德意志帝國主義，幾乎是一個。何以言之？因此二者均以佔領由波羅的海至愛琴海為目的。」

汎日爾曼主義是一個很有特色的運動，其目的雖一如汎斯拉夫運動在統一全世界九千萬的日耳曼系民族為一單一國家。但其發展之理論與形態，則與汎斯拉夫迥乎不同。（註五）

最初汎日爾曼主義來自一學生聯盟名為 Burchenschaften，但其正確觀念之解釋與統一，則始於經濟學家李斯特 (Friedrich List)氏。以為要想統一德意志民族，則必先建立由萊茵河至黑海的一個經濟單位。但是這種思想發展的結果，成了兩個黨派：一派是大德意志主義，另一派則主張排斥奧大利，而統一普魯士。後者因經一八七一年戰勝之後，俾斯麥的政策得以貫徹，厥後乃由奧國領袖薛納 (Georg von Schönerer)領導。但在德意志帝國因資本主義之發展，汎日爾曼主義直接了當的成為侵略的工具。推其對近東政策的目的，就在建設巴哥達得鐵道，攫取泰魯士山(Taurus M.)的銅，美索不達米亞(Mesoptamia)和克狄斯坦(Kurdistan)的煙草菓木，棉花，木材以及石油，完成所謂那門(Friedrich Naumann)的「中歐羅巴」(Mitteleuropa)之夢，統制包括條頓族及斯堪地尼維亞人，荷蘭人以至希臘，保加利亞，土耳其和羅馬尼亞，維廉二世的「世界政策」即以此為張本。

〔註五〕參見 R. Usher, Pan-Germanism, 1913

全德聯盟(All-deutscher Verband)成立於一八九〇年，專以擴張殖民地爲職志，其理論以高賓南(Joseph Arthur Gobineau)的人種不平等論(Essai Sur I inegalite des races humaines)爲基礎。高氏主張亞里安族(Aryanrace)爲歐洲最高種族，因爲賦有先天的特性與能力，能使其他黑黃人種服從，而有支配全世界之權利與義務。所以德國便蔑視一切而高呼『德意志超萬國』(Deutschland Uber Alles)，凱撒便想利用人種的偏見，鼓勵國民，以達其侵略之目的。

歐戰之後，凡爾賽條約對德國政治家的野心多所限制，其如關於德奧合併，匈牙利獨立(第七十三條)者是。但自希特拉當政以來，大日爾曼主義，大有復燃之勢，試看渠之政綱中有云：

(一)建設包括日爾曼民族之國家(對外政策)。

(二)祇限有日爾曼之血統者，始得爲日爾曼民族之一員(人種政策)。

(三)祇有關係德國文化以及史的共同體之德意志人，始得行使國民的權利(國民政策)。

今日在希特拉指揮下之合併與國，反猶太人運動，不僅是中歐的重大外交問題，其發展所及，實足以左右世界命運，洵非過言。

四　汎美主義

汎美主義乃以一新姿態出現於新大陸者。蓋亞美利加南北大陸本爲歐洲殖民地，自一七七六年北美十三洲首唱獨立爲共和國。以此特殊環境之新大陸諸國，不論政治上，經濟上，當然與歐洲諸國具有相異之理想與關

係；是以在謀求相互間之福利與繁榮以及爲維持新大陸之和平，自有協同一致之必要。由此論調，爲促成亞美利加諸國的團結所謂汎美主義乃應運而生。一八八九年由美國國務卿布棱氏(Blaine)之斡旋，在華盛頓開汎美會議，是爲「汎美主義」之嚆矢。其後於一九〇一、一九〇六、一九一〇、一九二三、一九二八諸年，歷開會議，並於第二次大會中決議設立汎美聯盟爲執行機關。

北美合衆國在美洲爲首屈一指之强國，遠非其他國家之所能及，實居於指導地位。美之運用汎美聯盟，猶英法之於國際聯盟，在外交政策上，實收莫大之效率。美國一方面高唱門羅主義，以拒絕歐羅巴勢力之侵入；一方面厲行汎美政策，置中美及南美於其指導之下，隨其所欲。如此，則美國不難以 a doctrine of world hegemony 自耀，而稱覇於世界矣。

蓋美國對於南美中美洲之煤油，銀塊，砂糖，咖啡，雖不必效舊大陸諸列强的武力政策而取得之，而美國「金圓外交」(dollar diplomacy)之威力已足以和平的征服之。至所謂加勒比安海政策(The Carribean Policy)卽是露骨的干涉政策。加勒比安海位於墨西哥灣之東南，其周圍有尼加拉圭及中美諸國，及哥倫比亞，委內瑞拉南美諸邦；北有古巴海地聖多明各波爾多黎哥，於是在經濟上，政治上，軍事上，無疑的完全在美國的控制之下。自巴拿馬運河開通以來，加勒比安海無異爲「美國之一湖水」(An American lake)，而汎美聯盟之一切，將必惟美國之馬首是瞻矣。

五　汎土耳其主義

汎土耳其主義起源於二十世紀之初期，乃近時發生之亞洲民族自覺與國家觀念之反映。汎土耳其主義發端於少年土耳其聯合進步委員會(Young Turkish Committee of Union and Progress)，此團體之目的爲聯合土耳其民族發源地之中央亞細亞及高加索，梵爾加，克里米亞一帶之土耳其民族。汎土耳其主義亦以種族及語言之關係爲民族運動之基礎，其組織與汎斯拉夫主義頗有相似之點。汎土耳其主義在使土耳其民族復興，在使回教文化，波斯文化，與阿拉伯文化，重返於民族之本源，鼓勵民族之自信心，誇揚民族過去之光榮，並啓示民族將來之希望。因尚有少數土耳其民族受制於俄國之統治，汎土耳其主義亦使土耳其以俄國利用汎斯拉夫主義以與土奧鬥爭之同樣方法，返報俄國。自俄國共產革命後，俄土成立諒解，蘇俄承認在蘇俄境內之土耳其有與其他社會主義共和國人民享受平等地位之權，新土耳其政治領袖乃放棄汎土耳其主義之理想，但現凱末爾(Mustafa Kemal Pasha)領導之土耳其文化運動，仍努力於排除阿拉伯與波斯的成分，而創造一純粹的土耳其文字，達到土耳其國家主義文化運動之目的。今日之汎土耳其主義，已達成其目的至相當程度，吾人在此應特別注意者，即在未來民族解放之外交戰中，在亞洲人的意識下，弱小民族的共同利害上應如何使土耳其爲一有力的反帝力量也。

六　汎阿拉伯主義

汎阿拉伯主義肇始於二十世紀初期，其性質民族運動之成分，多於種族運動。其目的專爲建立一阿拉伯國家，以阿拉伯爲基幹，網羅內志（Nejd）漢志（Hejaz）與葉門（Yemen）敍利亞（Syria）巴勒斯坦（Palest-

ine)與伊拉克(Irag)——即鄂多曼帝國(Ottoman Empire)舊日版圖之全部，以及阿拉伯人佔人口絕對多數之地帶，組織一大聯邦。依汎阿拉伯主義的計劃，對於非洲北部使用阿拉伯文字之國家，以同盟之方法使其與亞洲國家聯合，竭力拉攏埃及；至於其他較遠之地域則採用懷柔之手段。汎阿拉伯主義之第一次發動反抗列強帝國主義之壓迫與解除歷代王朝之桎梏，是在一九〇五年宣佈成立阿拉伯全國委員會 (Arabia National Committee。) 大戰之際英國政府於其致麥加(Mecca)酋長（後爲漢志開國之君主者）之著名函件之中，允許建立一獨立的阿拉伯聯邦。但阿拉伯人之希望，旋因蘇俄之揭露而趨幻滅。蓋戰後帝國主義國家之間因依軍事秘密條約，一九二〇年協約國在聖瑞摩(San Remo)會議分割阿拉伯之主要領土，歸協約國代管，與英法在地中海沿岸要求政治的，經濟的特權，種種陰謀詭計，已證明阿拉伯之希望距事實尚遠。雖然，歐洲列強對於阿拉伯之壓迫愈深，其反動力亦愈大；列強愈壓迫，愈使阿拉伯人要求解放，希望團結之心益加強固。阿拉伯人之希望不僅止於獨立，且須進步；因彼等認爲除卻時時自謀改進以外，並無其他能以克服人事、經濟與文化之貧弱之途徑也。今日阿拉伯之獨立的統治者，主要有三：(1)葉門之 Imam Yahya (2)漢志與內志之 Saud 王(3)伊拉克王 Faisal 三人皆係提倡汎阿拉伯主義最力者。今日麥加與巴格達(Bagdad)已成汎阿拉伯運動之中心。一九三一年汎阿伯會議在耶路撒冷 (Jerusalem) 舉行，一九三三年十二月又在巴格達舉行。以今日之情形視之，汎阿拉伯主義實方興未艾也。

七　汎伊斯拉姆主義

汎伊斯拉姆主義又稱大『回教主義，』發源於十九世紀之末期。其運動之目的在擁護鄂多曼王國（Otto-man Empire）即一面反抗歐洲之壓迫，一面鞏固教皇在回教世界中之地位。汎伊斯蘭主義同時染有民主主義與民族主義之色彩，以後更以阿拉伯民族主義與汎伊斯蘭主義合流，認阿拉伯民族主義爲汎伊斯蘭主義之目標，而伊斯蘭主義爲阿拉伯民族主義之支柱。

正統派之回教徒皆以君士坦丁堡之回教主爲宗教上之元首，同時兼理政治的權力。因此，一般政治家乃從事於汎伊斯蘭運動，使一切回教徒在政治上與回教國王所在之土耳其聯合。一八七六年，教皇哈米德爲謀擴張其勢力起見，發動汎伊斯蘭運動，修築通赫查茲之鐵道，以便回教徒之參詣聖地；同時增大土耳其在軍略上控制阿拉伯之力量。至一九〇三年，在倫敦成立大回教協會以求全世界回教徒之團結。假如回教徒團結成功，其結果必使若干殖民地國家歸於解體；因此，歐洲列強對於回教徒採取寬柔政策，意在避免基督教徒與回教徒之衝突。

汎伊斯蘭運動之聲勢，雖甚浩大，但其內部之派別亦頗龐雜，主要有：(1)森尼派亦稱正統派(2)西阿派，但兩派彼此互相水火。此外，摩洛哥國王，阿拉伯的清淨派回教徒，及赫查茲國王等皆不承認君士坦丁堡的回教主。一九二二年十一月安格拉革命會議議決廢止回教主之政治權，廢止教皇兼攝元首之地位。一九二四年三月，教皇的身份亦一併廢止，土耳其之政教兩權乃嚴格分離，汎伊斯蘭運動亦日就衰落。

八　汎非主義

汎非主義乃非洲之黑人要求團結世界各地之民族，要求種族解放運動之一。今日散在世界各地之黑種人，

幾乎完全受白種人的統治，本身缺乏民族之歷史習慣與情操，因此黑種人提倡民族主義，成立黑人之政治組織之客觀條件，比其他民族運動略覺脆弱。汎菲主義運動之領袖多半爲旅居於海外之黑人，例如居住於美國、英國、好望角等地，受西洋文化之洗禮，因而激發其種族之深刻覺悟者。

汎菲主義運動最重要之領袖，爲瓜麥加(Marcus Garvey)之黑人——加爾威(Jamaica)氏。於一九〇四年在紐約組織全世界黑人改進協會(Universal Negro Improvement Association)，主張『團結全世界之黑種人組織一健全之種族。』並發刊一種報紙名爲黑人世界。一九二〇年黑人大會，發布全世界黑人權利宣言，其內容旁徵博引，異常哀感動人。加爾威前嘗企圖使其黨徒在里比利亞建立汎菲運動之基礎，其結果因外國之干涉而歸於失敗。

另有一部反對加爾威建立黑人國家之理想，而將汎菲運動之範圍限於改進黑種人之地位者。此等思想比較保守之汎菲主義者組織汎菲會議(Pan-African Congress)，第一次大會於一九一九年在巴黎舉行，到會之黑人代表有五十餘單位之多。第二次大會開會於一九二一年，大會對於黑人之勞工問題主張加以全盤之調查。一九二三年第三次大會，國際聯盟應黑人之要求，派遣代表至各委任統治地考察黑人之狀況，並指定黑人參加國聯常設委任統治委員會，及國聯勞工局。一九二七年第四次大會要求允許黑人採用自治步驟，保護黑人之權利，予黑人以教育之機會，承認非洲人開發非洲之原則，並要求以文明人之待遇待遇黑人，而不加種族、顏色、出身之歧視。

汎非主義之宣傳中心，現仍存在於非洲。例如非洲黑人每年定期在英屬西部非洲及南非洲召開民族大會，以及最近成立之黑人基督教會，（此種教會通稱爲阿比西尼亞教會或非洲教會。）汎非主義運動近受共產國際之相當鼓勵，因汎非運動一面反抗各資本主義國家之帝國主義，一面與蘇維埃之民族解放民族平等之原則恰相符合。一九三〇年赤色勞工國際協會(Red International of Labor Unions)通過關於反歐貿易之具體決議，隨卽組織全世界黑色勞工同業組合之行動綱領。此種行動綱領，事實上完全受第三國際之指揮，一九二九年第二屆反帝同盟大會成立所謂黑人勞工國際同業組合委員會，並宣言廢棄加爾威派與汎非會議之「有產階級」的黑人運動，認爲西派已將黑人大衆之革命路線領導錯誤。右翼之汎非運動亦主張世界黑人之團結必要，從而確立汎非運動之漸綱領以代替舊的理論——卽以無產「階級」的理論代替「資產階級」之理論也。其勢力近已漸次膨脹，有漸成爲二十世紀最重要問題之趨勢。

九　汎拉丁主義

拉丁種族之居住於歐洲者計一萬一千九百萬人——佔歐洲人口百分之二十六。其分布於中南美者尙不止於此。因此廣大種族之基礎，遂產生汎拉丁主義，其主張不僅在聯合西班牙與葡萄牙，且欲與法蘭西意大利彼此間密切合作，從而恢復歐洲鼎盛於文藝復興時代之拉丁文明。

汎拉丁主義在西半球之活動，甚屬重要，其目的在求世界上一切使用西班牙語言之民族，在西班牙領導之下，結爲聯邦。此聯邦之規模包括中南美洲，甚至菲律賓，福克蘭羣島(Falkan Is.)，波多瑞克(Porto Rica)及直

布羅陀等地。一八四六年美墨戰爭之後不久，汎拉丁主義卽已發生；經一八九八年美西戰爭，西班牙勢力被逐出美洲之後，汎拉丁主義乃與汎西班牙主義合流。一九〇〇年西班牙民族大會在馬德里舉行，此後一九〇八年、一九一一年、一九一二年大會不斷舉行。其討論之事項，爲如何使西班牙與中美諸國訂立若干仲裁條約及商約，推其目的要在促進汎拉丁主義之成功。

一九二二年南美洲若干知識份子要求組織拉丁美洲聯盟，以與汎美同盟對峙。此種企圖表面上雖似汎拉丁主義之表現，內中則別有政治之意義，企圖以文化的同盟作爲政治聯盟之初階。惟此項運動自開始以迄今日尙未有如何之進展也。

十　汎西班牙主義

汎西班牙主義之起源，雖可推溯及於十九世紀之時期。但其具體形成則在西班牙勢力被排除於西半球，亦卽美西戰爭以後。西班牙戰敗後，與西班牙脫離宗主關係之拉丁・美洲各國，雖不能與西班牙發生政治之關係，仍願與母國保持文化之聯絡。

同時，汎西班牙主義之目的，亦爲美國在中美擴張勢力之反動。汎西班牙主義者曾盡若干之努力，以促公共利益事業更密切合作。過去曾經設法召開美西貿易會議，一九二三年與一九二九年之展覽會，經濟互惠之宣傳等等工作。惟就經濟之見地言之，汎西班牙主義甚少有所成就，而將來亦無大希望。其較重要之舉動爲西班牙學者與各學術團體之訪問南美。文字作品之交換，南美各國與西班牙出版界之合作，及溝通歐美之文化等。西班牙

自一九三一年改建共和後，美洲之西班牙人共和國仍與其母國保持密切之關係，與熱烈之同情。

十一　汎歐羅巴主義

世界大戰之結果，領土擴張或成立獨立國者，即法、比、波及三角同盟國之捷、羅、巨等，對歐洲現狀似較滿足；反之戰敗國方面，如德、意、匈、希、土、奧等國，對歐洲現狀，自抱不平。於是或施行關稅提高，或實行關稅報復，或惹起少數民族問題，結果均蒙損失，無異自殘。此近年來有主張歐洲二十七個國家之團結運動之隱徵。其人為誰？即奧地利亞之思想家科登荷夫・加勒爾基(Richard coudennove-Kalergi)者是。科氏之主張，即謂歐羅巴有美國同等之土地與人口，但分為二十七個國家，從事無益之政治競爭及經濟鬥爭，若歐洲諸國集為一體，組織歐洲聯合，則必易臻於和平繁榮之境也。

統觀歐洲歷史，亦多有聯合人種、宗教、言語及政治經濟環境相異之歐洲多數國家，為一國政治經濟之協同團結之思想，如「神聖帝國」「日耳曼同盟」「神聖同盟」「德意志關稅同盟」等運動，實為歐洲聯合運動之先驅。迨世界大戰後，國際關係日益複雜，威爾遜大總統曾於其世界和平綱領之第三項，極力主張歐洲諸經濟之障礙之撤廢。然而巴黎和約之結果，民主主義美名之下之政治地域之變動，形成許多小國家，不僅政治混亂狀態益加複雜，即經濟之障礙亦較頻繁。試以一例言之，如奧地利亞、匈牙利，昔僅為兩國，而今竟分成七個國家，其政治與經濟之犬牙錯綜，實為禍亂之根源。科氏有於斯，乃具體計劃：第一步應先召集歐洲會議，討論仲裁，保障，軍備，少數民族，交通關稅幣制，債務及文化諸問題，然後設一汎歐羅巴事務局。第二步，在使歐洲國家間締結條約，規定

強制之仲裁及彼此領地之保障，並應即組織一個歐洲關稅同盟，逐漸樹立自由貿易制，以期與英美及亞洲諸國作有利之競爭。第三應訂歐洲合衆國之憲法，規定一個人民代表大會及一國家代表議院，執行歐洲之政務。

（註八）平心而論，科氏之主張多爲理想的而不切於實際之處，自不待指摘。且以歐洲之地理的分劃究竟如何，如對英對俄是對立？抑是提携？乃至對美洲及國聯之關係，率非簡單之論，可得一適當之解釋者。故歐洲人士對歐洲聯合，雖痛感必要，而其距事實則尙遼遠也。（註九）其後，即一九二九年五月十七日法外長白里安對歐洲各國政府發送覺書中有地圖上之新關稅壁壘，增加六千哩以上之語。欲解除中央歐羅巴封鎖政策之弊害，爲統一錯綜複雜之經濟單位，遂誕生一九二一年十一月之彼爾特勞斯會議。一九二六年十月維也納之汎歐羅巴經濟會議，亦以中央歐羅巴問題爲一重要問題。至於歐羅巴自由通商之必要，成爲國際商業會議所及國際聯盟之研究題目，洵屬當然。一九二七年夏之國際經濟會議，一般經濟學者及實際家，均極力主張國際協力對於自由通商之重要。歐洲各國均多熱心支持此會議之決議，故已趨乎歐羅巴經濟同盟之傾向。但會議之參加者，即非政府代表，則自由通商主義自不能約束各國政府之政策。一九二八年九月法國勞働部長盧守爾氏曾對國際經濟會議加以批判，非常中肯。彼謂『國際會議必須由徒唱空論之專門家，轉移於實行之政府，』於是歐洲聯邦案已從宣傳時期進入實行時期。一九二九年九月八日以降，歐洲聯合案特別委員會以國際聯盟事務總長德拉門（Sir James

〔註八〕詳見松原一雄著外交及外交史研究頁七七七以下

〔註九〕關於汎歐聯盟與蘇俄，英國，美洲以及國聯之關係等，請參考松原著：外交及外交史之研究頁七七八—七八九。

Eric）爲書記長，雖屢次開會，亦未獲具體計劃。是年九月九日白里安與歐洲各國代表卽討論此項問題，翌年五月十七日法國外交部曾發一諫議組織歐洲聯邦之備忘錄（註十）其內容大致如次：

（一）歐洲聯合有如現在國際聯盟之類似組織。等於國際聯盟總會之機關，『爲歐洲聯合之指導機關，且與國際聯盟聯絡爲目的，而正式組織歐羅巴會議；』

（二）於理事會之機關『由歐洲聯合參加國，選定委員組織之，爲歐洲聯合之研究機關，同時又爲活動機關常設政治委員會；』

（三）倣照國際聯盟設立常設事務局『最初之規範，至少爲事務局。』

白里安之覺書，且顧慮從來批評歐洲聯合之非難，特說明於次：

（一）歐洲聯邦應在國際聯盟內樹立，歐洲聯合爲『助長謀求國聯會員國及包含歐洲以外各國之世界利益之國際聯盟之機能。』

（二）預防他人非難以歐洲聯邦爲對抗美國之手段，則說明於次：『歐洲聯邦不問歐洲大陸與其他大陸之一切人種團體，自亦同樣；』意卽並非專爲敵對美洲大陸而設。並謂此歐洲聯邦乃基於與往昔之關稅同盟完全相反之見解，在相互間澈底之信賴之上，不問是否國際聯盟會員國，凡熱望世界和平之國家，均與協作。

〔註十〕參見Schuman, International Polities, P. 843—844

(三)說明歐洲聯盟在某種情形或某種程度上，方為不侵害加盟國之主權。

白氏物故後，歐洲聯合案已悄然葬去，從未為人道及提倡者之理想及主張如何，當作別論，茲敢斷言者，在今日之資本主義社會中，欲實現類似此種烏托邦之理想，未免尚早耳。

十二　汎亞細亞主義

自歐美勢力侵入亞細亞之後，亞細亞大陸遂成為歐美勢力角逐之戰場。多數獨立的國家陷於殖民地之境遇，即尚能保持國家之地位者，亦莫不感受威脅與侵略。且以宗教言語及文化制度等，均與西洋諸民族有獨特之出發點與思想，以致東西民族間之感情格格難入；並受所謂汎亞美利加主義及汎斯拉夫主義主張之影響，乃從復興亞細亞諸民族立場，力圖團結，藉以驅逐歐美帝國主義在亞細亞之特殊勢力，建設亞細亞人之亞細亞，於是汎亞細亞主義乃應運而生矣。

所謂汎亞細亞主義，乃具有其特殊性，即在白人帝國主義對亞細亞人種問題上而掀起之民族問題。結果民族運動之主體，在全體亞細亞諸民族上，化為與歐美白人帝國主義之抗爭問題。日人中谷武正氏有謂：

「所謂一個運命共同體之性質與條件，在亞細亞諸民族之場合，尤其充分的具備。從外部對於亞細亞之壓迫，非單純之威脅乃既存之事實。亞細亞諸民族在過去三世紀間，共同遭遇歐羅巴之政治壓迫與經濟搾取。而且，於今此歐羅巴帝國主義之重壓，依然繼續放在亞細亞與北非洲之諸民族上。即東方諸民族，百餘年來，即共同陷於白人帝國主義桎梏之下。

在歐美帝國主義之重壓之下，亞細亞人很顯明是一體的。在民族社會的要素上，比諸人種，地理，宗教或語言的要素更是重要不可缺的要素。基於歷史或傳統之相同，以及共同痛苦共同屈辱之回顧，乃最有力之同類意識及同類感情之材料。檢討民族共同體構成之過程，往往能發見許多事實。即在大陸聯合之場合，亦無二致。所謂汎亞細亞，即在歷來遭受歐羅巴之政治壓迫與經濟搾取之共同歷史之境遇，具備如是集團之結合條件。……在歐羅巴帝國主義共同壓迫之下，亞細亞人相互間以是作爲共同之鬥爭目標，專可爲發生一種民族的共同意識。……在此意義上，亞細亞聯合之運動，與其祇是所謂單純的地方主義之大陸主義，專可稱爲大陸的民族主義或汎民族主義（Continental Nationalism or Pan-Nationalism）。」

中谷氏之立論，在理論上似不可輕加厚非。蓋汎亞細亞主義運動，雖採取各種形態而表現其動向；但其中曾昭示最強力且有具體的組織行動者，即基於民族自決主義之運動。在歐美西洋勢力重大壓迫之下，徒然以理論呼聲，或片斷行爲，殊難動搖西洋列強在亞細亞所建築之根深蒂固之基石。自強自日俄戰後，東方一蕞爾小邦，竟躍爲東亞強國，且以中國志士，力求變法自强，革命運動，逐日趨澎湃，「亞細亞在亞細亞人之手」之呼聲，逐漸成爲實際行動之綱領。它如印度，安南，朝鮮及近東各民族，亦先後奮起民族自決運動。於是汎亞細亞主義一詞，始爲歐美列強所引爲怵目驚心者矣。

世界大戰以還，中國革命運動進展，推倒舊有軍閥勢力，而廢除不平等條約及爭取中國民族獨立自由之口號，盛極一時。荷領印度，英領印度，法領安南，亦先後起獨立運動，且自蘇聯大革命後，宣布以平等待遇世界弱小民

族，以崩潰帝國主義之勢力，實予亞細亞民族團結過程上以莫大之影響。於是亞細亞被壓迫民族，對於一致聯合，建築反攻帝國主義戰線，均抱同感，大有組成被壓迫民族聯盟之勢。

反之，新興之日本帝國，欲伸其驥足於大陸，並確定其北進南進政策；但久扼於歐美勢力，難以如願。故擬利用汎亞細亞主義，以期藉此堂皇之美名，而躍爲亞洲之盟主。一方驅逐西洋帝國主義勢力，一方又代以日本新興之帝國主義勢力；是則亞細亞諸民族所企求之獨立平等之汎亞細亞主義，豈非多事？實則日本之動機及意念，既與其他亞洲被迫民族迥然對立，且事實上其行動亦與汎亞細亞主義極端懸殊。是以先後在一九二六年長崎，一九二七年上海之汎亞細亞會議席上，日本代表與其他諸民族代表間，必然釀成意見之對立也。其後日本退出國聯，尤欲捲土重來，企圖成立亞細亞聯盟，終以其動機非純，僅供其宣傳而已。自天羽聲明發表之後，舉世震驚，而日本欲獨覇東亞大陸之企圖，更明若觀火。故進而提倡所謂東亞門羅主義，排斥歐美勢力。要之，無論其爲汎亞細亞主義，抑或東亞門羅主義，均不過爲日本帝國主義政策之烟幕耳。

參考書

.Hoyer, O., Le Scandinavisme, 1919

Insabato, E., L' Islam et la Politique des Allies, 1929

Usher, R., Pan-Germanism, 1914

Powell E.A., Struggle for Power in Moslem Asia, 1923

Che' radame,A.,The Pan-German Plot Unmasked,1917

Haushofer,K.,Geopolitik der Pan-Ideen,1931

Fisohel,A.,Der Pan-Slawismus bis zum weitkrieg,1919

Gasztowtt,V.,La Question Polonaise,1909

Wertherme.,M.S.,The Pan-German League,1890—1914

Tekin,Alp.,Turkismus und Panturkismus,1915

Buell,R.L.,The Native Problem in Africa,1928

Zuinner,A.,The Third British Empire

第五項　門羅主義政策

一　門羅主義之內容

門羅主義(Monroe Doctrine)乃美國政策之初步結晶，百餘年來所採用爲外交上之一原則。一八二三年十二月二日大總統門羅發表一諮文，其中之一部分，即成爲有名之門羅主義。（註一）附於總統諮文中之門羅主義本文，計分兩段，第一略述先時西班牙殖民地之情形。蓋此問題之發生，由於俄國對於北美西北海岸之要求，一八二一年俄皇發布勅令，禁止他國人民在北美西北海岸由白林海峽（註二）至北緯五十一度

[註一]　門羅主義請參照：Moore,A Digest of International Law vl.p.401ff.

之一百意里內作航行及捕漁等行動。美國當即提出抗議，國務卿亞當氏於一八二三年七月照會俄國駐美公使，有謂美國不能不爭回俄國在美洲樹立之領土主權，且今後美洲決不再容許其他歐洲新來國家建設殖民地。因此門羅總統發表其致書如次：

『在討論之中權益問題發生之由來，業已確定；而在辦法之中權益問題之爭執，亦可終結。此時確為劃定美國權益主要原則之唯一機會。蓋南北美洲依據今日保有及確定之獨立自由情狀，今後歐洲之任何國家，不得視其為將來殖民之目標。』

此即為非殖民之原則(Principle of Non-colonization)。

門羅總統致書之另一段，乃依美國南美諸國現狀加以申述，其內容如次：

『過去歐洲各國為其本身間利害衝突所發生之戰爭，合衆國從未干與，蓋本其立國之政策，亦不屑出此。惟在合衆國之權益遭受侵略或嚴重之威脅時，吾人為自衞計，不能不準備抵抗。更為西半球之全部安全計，合衆國本慎重之考慮，公平之判斷，尤不能不立即聯絡南美各邦，一致行動。歐洲政治制度與美洲諸邦現行制度之形式及內容均有不同……此吾人所以不憚表明合衆國與歐洲國家間之現存關係，而宣布吾人決不希圖歐陸制度之任何部分移入西半球，以危及吾人之和平與安全。對於歐洲各國現有之任何殖民地及屬地，過去吾人並未干預，今後亦不欲加以干涉。但其已經宣佈獨立，且仍保持其獨立者，吾人雖表慎重之考慮，亦本公正之原則，均已予

〔註二〕白令海峽者乃一七二七年俄國有名之航海經略家 Vitus Behring 所發現，故名。

以承認。歐洲各國任何國家，如仍欲插足而從事壓迫，或以任何方式圖謀統治時，不論其形式如何，吾人將認其爲對合衆國之不友誼行動……謂歐洲政治制度移入美洲而不危及吾人之安全與幸福者，乃不可能之事實。如謂南隣諸邦脫離歐洲各國而不能獨立自處，更非他人能信之事實。同理，吾人堅信企圖佔得美洲之野心，不論其所採手段如何，亦定爲同樣不可能之事實。」

此卽爲非干涉之原則(Principle of Non-intervention)。

關於西班牙殖民地革命問題之門羅總統敎書，頗得英國人士之贊許。故三年後堪寧氏曾作其空前之豪語，謂彼已完成其重大之使命，使新大陸獲得生命與勢力之均衡。至於門羅總統關於未來殖民地問題之敎書，越出堪氏建議範圍之部份，堪寧氏不甚同情。因該項建議不適於英國政府，亦正如其過去之不適於法國政府也。關於歐洲列強未來殖民問題，美國方面認爲障礙之基點，卽在於斯。如亞當後日之言，對於兩大洲內獨立主權國家領土以外之歐洲現存殖民地，不在此例，卽並無施以干涉之意圖。而在此種獨立情形之下，國家得享有其所有各部商業交際權利，亦卽等於破壞公有之商業交際利益也。宣示之意義，已極顯明。美國並非毫無未佔之土地，其廣漠地域未經文明民族開拓者尙多。宣言之意旨，乃明示唯有現在之美洲獨立國家在道義上應享有其優先佔有權，排他之所有權，以及不可侵犯之統治權而已。(註三)

〔註三〕 按學者研究門羅主義，除單指非殖民及非干涉兩項外，尙有列擧四要點，或依 under principle 而加孤立之原則者，如德籍學者 Hnerbert Krans 卽宗此說。詳見 Die Monroedoktrin, s. 49—74

於是，所謂門羅主義者，顯然是一種防禦性之武器。至於門羅主義之精神，則淵源已久。如美國首任大總統華盛頓(George Washington)之臨別演講，已形成美國政治上之神聖信條。華氏謂『吾人舉止之最高原則，在對外關係上，力求商業利益之推廣；至於政治上之聯繫，在可能範圍內力求減少。……………歐洲諸國在美洲雖有一部原始之利益，但對美國尚無，即或有之亦甚漠遠。是以美國被迫加入之時，所發生之諸多糾紛，其肇造之原因與美國並無若何關係，故吾人如將自身政治之經常軌道加入以上之束縛，而隔於與世浮沉，或結友禦敵，作無意義之糾紛，乃極爲不智之道云。』吾人歸納其演詞之要旨不外爲：

一、美國應力求商業利益之推廣，不可與歐洲諸國結政治上之聯繫。

二、勿投入歐洲政爭之漩渦。

三、不與任何國家結永久之同盟。

是以門羅主義實可稱爲華盛頓精神之外璧。

二　門羅主義發生之原因

西班牙殖民地發生革命，當西班牙尚能竭力維持彈壓時，美政府尚認其爲內亂。及至西班牙無法彈壓，西國總督，殖民地長官，船長等紛紛與革命民衆訂立條約，允許其獨立之時，美國即毫無遲疑，承認其獨立之事實。計於一八二二年承認亞倫比亞政府，一八二三年承認阿根廷，墨西哥及智利政府，一八二四年五月最先承認巴西等五國，同年八月承認中美洲聯邦政府。斯時在歐洲方面有俄、奧、普三王會議，成立神聖同盟，其目的在恢復王權之

神聖及各國之正統王室，而剷除自由進步之民主主義。且法國亦加入神聖同盟進行推翻共和政府。西班牙亦擬恢復其西半球殖民地之統治，而推倒其新興共和政府。

當此國際情勢之下，一八二三年八月英國外長喬治堪寧(George Canning)致書於美國駐英公使盧士(Richard Rush)提議由英美兩國共同聲明西班牙恢復殖民地之無效；並聲明英美兩國皆無取得該殖民地任何部分之目的，且亦不認坐視其任何部分轉移於其他國家統治之下。斯時，英國尚未承認西班牙美洲之新興國家。門羅總統接到英國提議之後，即徵求哲佛森(Jefferson)及麥得生(Madsion)之意見。哲氏對此問題，非常注意，彼謂：第一吾人最大且最基本之原則，乃永遠不使吾美國加入歐洲政治鬥爭之漩渦；第二，永遠無須歐洲國家干涉美洲之任何事件。僅在某種方式之下，贊成採用英國之提議。麥得生氏亦同此主張。但當時美國國務卿亞當(John Guincy Adams)則反對與英國作聯合宣言。亞氏主張『對歐洲諸國武力干涉南美事件，予以嚴重警告；同時美國放棄對歐洲一切事件之干涉行為，』造成美洲之自主原則。於是亞當氏之建議，經門羅總統及其閣員慎重審議之後，乃決定單獨負責發表宣言。此宣言包含於一八二三年十二月二日門羅總統之致書中。

三　門羅主義之演進

吾人一觀美國宣言之內容，不僅對於美洲之殖民表示疑懼，且對美洲領土由佔領之歐洲國家轉讓與其他歐洲國家，或由美洲國家轉讓與非美洲國家之可能，亦深切注意。一八一一年美國國會關於東佛羅里達(East Florida)事件，通過如次之議案。即關於美國南部邊疆相連之領土，為其安全保障及商業利益計，美國絕不能坐

視該領土轉讓與任何國家而無嚴重之表示。一八四五年及一八四八年之包克(Palk)總統宣言與門羅宣言之意旨，極其切近。例如猶嘎達(Yucata)案，猶國當局允許將其主權及統治權轉讓與美國，同時對英國及西班牙亦作同樣之允許。此時包克總統乃發表宣言有謂：『吾人之目的，絕非採任何方法以求得猶嘎達之領土及主權，但依照吾人之既定政策，則絕不許該地之主權轉讓與英國及西班牙或其他歐洲之任何國家。』此宣言，顯然爲反對猶嘎達之主權轉移他人之表示，至若反對以任何方式而取得及統治領土，更無論矣。一九一二年美國參議院曾議決關於馬革達雷那灣(Magdalena Bay)問題如次：『在美洲之任何海港或其他地方，凡具此同樣情形者，其他國家如以軍事或海軍之目的而實行佔領，勢將威脅美國之交通，甚或國家之安全時，合衆國政府對於取得此港灣或地帶之政府非屬於美洲者，無論其取得之關係在於合作或聯屬，使該政府對地方爲軍事上的目的作實際之統治者，決難置之不問，而必作嚴重之表示。』此項決議，固謂爲依據自衛之原則，亦與門羅主義相類似，實可視門羅主義發展之結果。

自門羅氏宣言以還，此久負盛名之主義，曾經兩次之修正。其修正之初意，專在對歐洲諸國，而應用於美洲國家之中；其後反對殖民地勢力之擴張，亦不完全依據領土統治權取得之方法。自包克總統時代，則更進一步，對於已認由主權及統治權之轉讓而取得之附屬領土主權亦在反對之列。此前後修正，使門羅主義之要義，更加深長。依其反對之事實，得摘要如次：

(一)反對任何非美洲國家，運用任何方式以侵害美洲各國之政治獨立；(二)反對任何非美洲國家運用

任何方式以取得西半球附屬領土之統治權。其後美國政府對於類似性質之行動，本其既定之信念，屢加反對。如一八五八年至一八六四年之馬斯闊道海岸(Masquito Coast)問題，一八六七年解決之法國干涉墨西哥問題，一八九五—九七年依仲裁方式解決之委內瑞拉問題，與英屬基尼亞(Guinia)之邊疆糾紛問題，一九〇二—〇四年德英意對委內瑞拉要求之處置問題等，足見一般。

四　門羅主義與國際法

門羅主義雖經國會事實上之認許，但非立法上之宣言，亦非由條約而制定。門羅主義所發生之效力，亦非根據任何國際間之協定。一八九九年及一九〇七年美國政府嘗授權締結兩次海牙公約之保留中，曾有下述之規定：『在公約中不得包含要求美國放棄其不加入，不干涉及不牽連任何國家之對內行政及對外關係之傳統政策，亦不得包含有撤消美國對純美洲問題之傳統態度之規定。』蓋門羅主義非同意法之規定，其權威之來源，乃根據事實而成一部根本法，而超越立法與行政之權利。同時門羅主義亦非國際公法之一部分，如路德(Elihn-Root)嘗謂：門羅主義之權利，亦非依據國際公法所承認之國家自保權而產生，蓋其確定之時期，要在外力侵略美洲達於危急之際。當時美洲之新興國家，尚未有堅強之獨立基礎，共和國之制度，仍受舊世界國家之嚴重威脅。其後情形之變遷，至今門羅主義亦嘗援用爲保持國家安全之原則；事實上，門羅主義存在之要義，亦即在此。蓋由門羅總統發表其要義於先，而由負責政治家確認之於後，使在過去一百年內，以至於未來，成爲美國國家思想及目的之主要部分。其信念深刻之表現，甚至在世界大戰及美國加入歐洲戰爭之高潮時，亦未能使之顛覆也。(註四)

門羅主義之要義，既如前述，足知其內容之眞諦。據美國當局之解釋，並非一種侵略政策，而其目的亦不在侵害其他美洲國家之獨立及主權，更無在拉丁美洲建立保護國之企圖，至於非美洲國家侵害美洲國家之獨立主權勢必危及美國之安全者，則決爲門羅主義所不容。英美間磋商委內瑞拉之邊界糾紛時，美國國務卿奧尼(Olney)曾確定門羅主義之範圍，而其所僅對聲明門羅主義之內容復多增加之處。所謂門羅主義僅有一單純之目標，卽『歐洲任何列強或列強之集團不得剝奪美洲任何國家之基本權利，自治權能，及自決其本身政治前途及命運之自由。』羅斯福總統在一九〇一年報告中，對門羅主義曾解釋如次：『所謂門羅主義，並無故意敵視舊大陸任何國家之企圖，更無犧牲他人利益，而以新大陸任何強國實行侵略之蓄意。其目的僅在求得西半球永久和平方式之下，而促進世界普遍和平之唯一步驟及永遠之步驟而已。』一九〇六年之年末報告，羅斯福總統更發表下列之宣言『在南美之許多地方，於合衆國對南美共和國之態度及目的，頗多實現所謂在南美諸國有優越及保護性質之各項權利，乃與事實極端懸殊之謬論。』

威爾遜總統嘗謂：『門羅主義，乃美國政府依其本身之權威而宣布之主義。在過去以至於將來，其永遠保持之責任，均爲美國。』然而美國切望其他美洲共和國，採取同樣之政策爲國策之言論，亦屬常見。而且威爾遜總統在一九一七年一月二十二日在參議院之演講中曾謂：『予個人主張，現在國家均應一致採取門羅主義，而認其爲世界的主義，任何國家不宜採取侵略其他國家或民族之政策。宜使每一民族，皆得充分之自由，毫無阻礙，恐怖

〔註四〕 關於門羅主義是否認爲國際法上之一原則，從來國際法學家對此有相當之爭論，參見拙著國際法發達史第八章第三節。

及恐慌而決定其本身之政治，謀求其本身之發展。』觀此，威爾遜總統更有將此門羅主義擴大其範圍之適用，而使爲全世界國家所採用之國策，換言之，即成爲世界的主義。然而美國許多人士却認爲非門羅主義之正確解釋。同時在美國參議院討論凡爾賽和約之會議中，尙有一保留案，即確定門羅主義完全不在國際聯盟之內，而門羅主義更不受對德和約之影響，美國仍保留其對門羅主義全部解釋權。和約之未獲美國國會批准，此項保留尙不失爲參議院大多數議員之公意。一九二〇年二月十六日薩耳瓦多（Salvador）外長要求解釋門羅主義以決定其對國聯盟約之態度時，美國代理國務卿曾答覆謂美國政府之意見，已表現在第二次汎美洲會議威爾遜總統之演說中（一九一六年一月）。威氏在其演說中謂『門羅主義之中心，即要求使歐洲政府早日取消推廣其政治制度於大西洋北岸之企圖』一九二八年九月國聯行政院經哥斯達黎加(Coasta Rica)國政府之請求，依據盟約解釋門羅主義。因盟約二十一條規定門羅主義之範圍，有謂：『盟約二十條規定會員國各自同意，取消與本盟約相抵觸之一切義務及諒解……』盟約二十一條又規定保障各國間爲維持和平而訂定之協定及其效力，不受國聯盟約成立之影響。並聲明在此項協定，不能視爲違反盟約之任何規定，盟約二十一條僅指明此類協定與盟約中之相互關係，認爲此類協定既不減弱，亦不限制盟約中之任何規定……，至於與盟約有關係之一類協定，盟約當不能賦與其事前未能享有之若何效力或權能。故盟約本身認此類條約可令其存在而不加以限制。

五　門羅主義之批評

以上所述乃按其門羅主義之原來的精神立論，然而時變境遷，待美國成爲今日世界首屈一指之強國，欲其保持門羅主義之固有的精神，則殊不可能。某嘗言『美國事實上爲美洲大陸之主權者，其命令以美大陸之人民視之，則爲法律，』準此，比諸當日畏懼歐洲大陸之干涉之門羅主義已不可同日而語。綜觀美國之對墨西哥，加勒比安海以及南美政策，足徵門羅主義精神之演變。對墨西哥，一八六六年美國驅逐法國所擁立之馬基希米利安帝，利用種種機會且在種種口實之下，屢次割其土地或進兵墨國者，果何爲乎？即欲從加利佛尼亞州，得撒(Texas)州等今日之美國南部而伸勢力於墨國也。加勒比安海上之古巴島久爲美國垂涎之地。西美戰爭時，使古巴島脫離西班牙之羈絆，名爲獨立實居美國保護之下。波爾多黎格（Puerto Rico）已成爲美國領地。對於聖多明各（St. Domingo）海地（Haiti），尼加拉瓜（Nicaragua），宏都拉斯（Honduras）等常藉其內亂外患（與歐洲各國發生財政上之糾紛等）任意加以干涉，實行財政上或政治上之保護權。美國爲欲獨占巴拿馬運河，英美間締結海波斯福特條約（Treaty of Hay-Pauncefote），代替往年之克雷吞布爾威條約（Treaty of Clayton-Bulwer）不僅從運河地帶排除英國之勢力，且對哥倫比亞政府加以威迫。即與巴拿馬之叛逆政府締結條約，獲取運河之支配權，並置新興國巴拿馬於保護之下。美國國務卿路德且宣稱海地，墨西哥，哥倫比亞，尼加拉瓜及其他中美諸國若非在美國保護之下，則美國之繁榮，殊難期望。國務卿諾克斯亦揚言鎮壓中美及加勒比安海峽革命運動，爲美國自身安全上之必要，而出以相當之手段，實門羅主義當然之歸結云云。

門羅主義所謂，對拉丁美洲諸國不欲規定何等保護權，不主張保護權或更高的地位或其權利不超越於美

國之國境者，雖爲沃斯達（Foster），許士（Hughes）等所主張，但強制加入以保護已爲不可掩蔽之事實。保護(protection)與保護國(protectoate)乃五十步與百步耳。於今美國在新大陸之太上皇的態度(overlordship)，對於拉丁諸共和國之新興勢力，較之於對歐洲帝國主義，有過之無不及。

美國在新大陸之態度，有人目之爲霸制主義(Hegemony)者，不爲無故。即美國人亦嘗自認其制霸之事實。密斯嘗謂：『門羅主義乃美國之自衛政策(policy of self-defence)。』沃守復謂：『美國之「自衛，」乃包含膨脹的(de Sagrandir et de se derelopper)，』至爲的當。密斯又謂：『門羅主義乃主張美國國家安全之主張(the principle of national security)。』所謂『國家之安全』一語，果何爲如此廣汎，殊難明解。密斯又謂：門羅主義在過去一世紀間，並無變更其範圍或修改其基礎之言，顯屬誣蔑事實。若夫美國佔呂宋菲律賓，倡門戶開放，伸手於中國，冀在太平洋上擴張勢力，則沃守及亞爾佛勒士等目之爲帝國主義者，殊未過言。

參考書

Moor, The Monroe Doctrine, 1895

List of References on the Monroe Doctrine, 1919 (United States, Library of Congress)

Bradley, P., A Bibliography of the Monroe Doctrine 1919—1929

Perkins, D., The Monroe Doctrine 1823—1826, 1927

Alvarez, A., The Monroe Doctrine, 1924

Hyde, C.C., International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 1928.

Thomas, D.Y., One Hundred Years of the Monroe Doctrine, 1823—1923.

Clark, J.R., Memorandum on the Monroe Doctuine, 1930.

Kraus, Die Monraedoktrin, 1913.

Hull, The Monroe Doctrine, 1915.

HartThe Monroe Doctrine, 1915.

Sherrill, Modernīzing the Monroe Doctrine.

第六項　海洋自由政策

一　海洋自由之涵義

「海洋自由」(Freedom of Sees)，由其歷史之發展解釋，約有三種：卽(一)爲國際法初期之所謂公海自由；(二)爲德國在戰前以打破英國海上霸權爲目的之『海洋自由政策』；(三)爲大戰中由美國大總統威爾遜所提倡之偏重於戰時的『海洋自由』。

所謂『海洋自由』者，卽反對支配海洋之概念。換言之：姑不問平時戰時，在海上之交通或船舶之航行，均不受他國之妨害，而得自由行駛之謂。但由歷史上的演進觀之，適得其反。蓋自羅馬時代以還（包括地中海，愛琴海及黑海而言，）海上之支配權，往往爲一強有力國家之武力所獨占。職是之故，國際法之鼻祖格老秀斯(Grotius)

在其名著海洋自由論一書，竭力書議西班牙和葡萄牙之海洋獨占政策。換言之，即主張將世界之海洋，公諸天下，各國船舶均可自由往來而從事通商貿易。一八一二年英美開戰之際，美國疾呼『自由貿易與海員權利』（Free Trade and Sailo's Rights），正爲海洋自由之一種空前的主張。

普法戰爭以後，歐洲兩大海上霸王之對立，即爲德國與英國。威廉二世高呼『德意志之未來在海上！』一語，不啻爲打擊英國海上霸權之當頭哈棒。

英國自打破西班牙之無敵艦隊以還，即握有海上之霸權。爲保持海外領之統一，必須將世界海洋，置於自己支配之下。故英國對於戰時行動，常保留非常廣汎之自由；而關於海上法規，戰時法規，亦無時不出以拒絕他國自由之態度，以滿足自己之野心。

然而，英國之勁敵德國，對英國之海洋政策，深表不滿。尤其在大戰中，德國屢次議論海洋自由，並申述其所以和英國交戰者，乃在保障公海之自由，及海洋之安全而效命。信夫博士評謂：『德國之潛水戰，其一半之責任，要在英國海洋獨占主義之挑撥，』信非誣也。（註一）

但上述之海洋自由在今日已爲歷史上之陳跡。現在成爲世界議論中心之海洋自由，不外爲美國所主張之海洋自由。

〔註一〕信夫博士：國際紛爭與國際聯盟第一〇六頁．

二　美國海洋政策

美國歷來為海洋自由論之主張者，一八一二年與一九一七年之兩次戰爭，均以『海洋自由』為宣戰之口實。在美國外交政策之中除對美洲之門羅主義與對亞洲之門戶開放而外，當以『海洋自由』為其最大國策之一。

美國之海洋與英德不同，其目標不僅在要求海上之稱霸，尤其重於資本主義發展之必需條件的『海上貿易之自由』。要而言之，『不論平時戰時，要求在領海以外之海上通航之絕對自由』（威爾遜十四條之第二條），主張一國之軍艦不得無故檢查或搜索他國之船舶，一國亦不得對他一國實行海上之封鎖。薛曼(Schuman)氏曾以幽默之口吻，論述海洋自由曰：

『依美國之解釋所謂「中立權」與「海洋自由」者，即美國市民賣與交戰國以財貨，而仍不受他交戰國之干涉的利得行為。所謂中立自由，即如何源源供給此等戰國者之資金(Sinews of War)，以謀更多獲利之自由』！（註二）

歐戰之歷史昭示吾人，僅以協商國之軍事力量，誠恐再加四年之血戰，亦未必能迫使德意志之鐵軍，作城下之盟；乃美國以偉大之戰時資金藉『海洋自由』之美名，不斷供給協商國，使協商國資源不涸，增進戰爭之效能，遂使德國處於不利地位。德國之所以宣佈無限制之潛艇，政策實則在 Outlawry of War 之通則之下亦為一種迫不獲已之政策——即帝國主義戰爭之世界性之特質之一。

〔註二〕 Schuman, Internatinnal Politics, P.817

美國參戰之訊傳來，協商國因無暇計較「海洋自由」之短長，祇望美國雄師蒞止，早定戰局，自是簞食壺漿，不勝歡迎者矣。美國在參戰時，謂『美國之軍隊乃道德律之軍隊！此外實一無所有，亦無一能使彼等滿足也』(註三)云云；試問果然德國戰勝，協商國敗績，則美國龐大的意外之財（約三四百萬萬金圓）將從何而得？其理自明。

三　海洋自由之內容

美國所主張「海洋自由」之內容，果何如乎？此問題得分三項說明：

第一、在平時之海洋自由。美國主張：

(一)海上自由權，不受任何國家之搜查及干涉。

(二)廢除海盜及海奴經營。

(三)限制各國領水之界限。

(四)限制各國在其所屬領水上使用權利之程度。

(五)開放國際性之海峽運河及河流為國際公用。

(六)反對港口待遇及領港規程之歧視與不平等。

[註三] Robinson & West, Foreign Policy of Woodrow Wilson, p.70
關於威爾遜氏對於「海洋自由」政策之演說，多篇均載此書。

第二、在戰時之海洋自由權，美國之要求如次：

（一）限制各方面之交戰國權。

（二）限制海洋封鎖權。

（三）反對在中立海口適用封鎖權。

（四）在違禁法（Law of Contraband 又稱戰時禁制品法）之下，保持其交戰國權。

（五）違禁法之制定，須依照國際間公認之定義，不能由各國妄加限制；因此須將從前所認爲違禁之貨物種類儘量減少，並限定一自由流通貨物種類表。

（六）要求中立國商船，有携帶武裝保護艦艇或武裝商船之權，以妨不測。

（七）戰時須特別優待郵政科學或慈善性質之船隻。

（八）凡屬私人之資產，無論其屬於敵人或中立者，在戰時概不准捕獲，惟戰時違禁品，當不在此例。

第三、美國提出具體的『海洋自由』之要求，當時更積極主張下述各項，以利諸國際貿易及往來。

（一）允許外人通商，有同等之權利。

（二）以最惠國條款，應用於商約中，且望將來得更普遍及無限制之適用。

（三）在亞洲或非洲未開發之區，主張門戶開放，機會均等，以利經商與開拓。

（四）電報——尤以無線電及海底電線，須得自由往來機會均等。（註四）

從表面觀之，此種主張，固屬極其公道；然而，若經帝國主義之透視鏡加以分析，則又大謬不然矣。

四　海洋自由與英國

『海洋自由』之理論，是否正當，殊難憑空而論。按海洋自由問題之焦點，乃在過渡期間國際法中之『中立問題』(Neutrality)。換言之，卽中立義務與中立權利之問題。譬之中立國雖有與交戰國通商之權利，同時亦復有不供給交戰之戰時資源之義務。然而所謂戰時資源之範圍者，果何指乎？槍礮彈藥固屬戰時違禁品，而米棉之類，又豈不足以直接間接供作戰之用乎？在未來之化學戰物理戰之中，有形之物固無庸論，卽無形之『空氣』恐在帝國主義者血眼中，亦將列之爲戰時違禁品！

當威爾遜總統正意氣軒昂，大聲疾呼『海洋自由論』之時，英國之典型雜誌 "The Spectator" 曾發表一篇妙論，足資對照。中謂：

『威爾遜大總統要求「不問戰時平時，在領海之外有絕對通商之自由。」然觀夫今日平時海上之通航，已有絕對之自由，顯見大總統所指者，要在「戰時無異於平時」一點。按彼之提議，則凡戰鬥似僅能於陸上或交戰國各自之領海而爲之者。此提議之眞意，不外以領海以外之領海爲全世界之共有，因之若干國家卽不能用之爲作戰之場。驟然論之，此說似言之有理，然熟而思之，明係無稽之談。按海洋非純單之空間，乃公道也。設若嚴格實行大總統之提案，則交戰國之此一方，卽可利用公道之海而安然輸送其軍隊於他一交戰國領海以外三哩之處矣。

〔註四〕 參考章淵若著：英帝國主義外交政策一文，載東方雜誌。

舉例言之，德國編成龐大之輸送船隊，滿載兵員軍火，駛進我國之海岸。因彼等尚未入三哩之線以內，即可肆意遊弋於此特權區域，以擇安全地點上陸。英國則不許在此公海迎擊，而拱手待敵，此種提議，實無異命英國自殺也！蓋威爾遜大總統提議之際，非指軍船及運輸船，或專就和平之商船而設想者乎？然輸送軍需品於敵國，設假揭中立國國旗，或在軍需之外又搭載若干之無害貨物及非戰鬥品時，固亦難目之為和平的商船。古來之海上法規，向准捕獲此類之船舶，並依情勢，得照捕獲審查所之決定，而沒收船舶及貨物。一律不使軍需品送達敵國者，即以減輕人類之慘禍，而不啻為最適於人道之戰爭方法。

『無論中立國或交戰國，今日其所要求之問題，應在國際法之既定原則下施行之。為達成此目的，凡愛好和平之國家，均應同心合意，努力建設一厲行國際法規之意思與權力之某種國際組織。在新秩序尚未能改變此現狀之前，則在任何情形之下，欲以我英帝國放棄其安固而必要之海上權者，實為不可能之事。』（註五）

上述論調，足以代表戰後英國之主張，從某種意義言之，亦振振有詞，各執一理。此項歷史上延緜未決之海洋自由問題，經上次大戰之試驗，已感受極大之困難。所謂國際法規亦常因戰爭方法之進步，國際關係之轉變而日漸變化。要之，海洋自由乃實際問題，非單張的局限於理論者。美國所提倡之「海洋自由」與一般國際法以及海戰法規關於海洋之規定，雖然異趣，「海洋自由」完全使交戰國放棄從來所承認之戰時國際公法之權利；今後此項問題果如何發展，頗值注意也。

〔註五〕 The Spectator, Nov. 2, 1918

五　海洋自由與國際法規

除上記「海洋自由政策」與戰時法規中之「中立的義務」相矛盾而外，其最主要之衝突，卽與聯盟規約第十二、十三、十五各條之旨趣相違。特別與第十六條之規定更見背馳。第十六條規定：

"Shall ipso facto be deemed to have committee an act of war against all order members of the League."

卽聯盟國對違約國一致負有實行經濟或軍事制裁之責任。所謂軍事制裁，當然包括海上封鎖，是與美國之「海洋自由政策」處於對立之地位。若實行海洋自由，則破約國隨時得乘聯合國之虛，肆行侵略。要而言之，美國要求中立貿易權，則聯盟事實上等於放棄對破約國之制裁權。

雖然「海洋自由」問題，多年來成爲英美法之一重大問題，未能輕予論斷；(註六)但從國際政治與外交之觀點加以分析，正如蕭曼氏所論：『如果忽略美國對於中立權以及海洋自由之態度，欲以「制裁」爲防止戰爭之手段，將永無成功之望。』(註七)反之，「海洋自由」雖爲資本主義之金科玉律，而若「戰爭」未能澈底消除，幾亦永無實現之日矣。

六　海洋自由之修正

[註六] 關於「海洋自由」之理論，可參考一般之國際法著作，或拙著國際法發達史。

[註七] Schuman, Ibid, P.816

「海洋自由」問題，多年來成爲英美海上霸權明爭暗鬥之癥結之所在。美國鑒於此項傳統政策，遭受若干之反對與阻礙，屢思改進，以圖解決。乃於一九三四年十二月十六日電傳美國有將修正其傳統的海洋政策之舉，實堪注意。

據傳美國國務部，最近研究修正其海洋政策之法案。即在他國正在戰爭之時，美國向來主張中立國之權限，對戰爭國所與之攻擊、力行抗議。然而此項中立權，直至大戰之後，仍未得英、法、德、意諸强國之公認，以致根據中立權肆行抗議，並無實際之效果，反有使美國因而捲入戰爭之可能。緣此欲賦與美大總統一種權限：凡在他國間發生戰爭之際，美國海軍不保護自國之商船，縱然自國船舶駛入危險地帶而遭受一切危險，政府亦不負責任。換言之，縱令犧牲貿易航路，美國亦願藉此以防止捲入戰渦之中。如能實行此法案，則顯然予美國傳統政策之『海洋自由』將加以重大之修正矣。

此修正案之內容，除上述要點外，大體如次：

『在第三國間發生戰爭之時，得賦與大總統對該交戰國立卽開始交涉關於中立國權利之權限。』

在上述交涉未獲解決中立國之權利尚未能確保之際，得一任大總統之處置。卽大總統有：

（一）認定中立國權利未存在之權利。

（二）中立國之權利雖已存在，另有認定此中立國之權利、無受侵害之事實。

（三）縱使中立國之權利已受損害，如認爲得策，有直至戰爭之終結亦不觸該項問題之權限。

(四)有認定以侵犯中立國權利之事實，立刻得訴諸戰爭之充分根據之權限。(註八)

在此新法案之要點，傳聞對下列諸項，亦加以考慮。

(一)關於中立國之美國所有責任及義務之明確意義及權限。

(二)美國與交戰國交涉，關於保護美國市民之貿易，予以特別考慮而締結協定之權限；以及在此協定未能成立時，所應有之適宜措置之權利。

(三)禁止對交戰國輸出武器或供給美國港灣之權利。(註九)

上述各點，亦可謂實行該法案之實際有效辦法。

關於美國何以要修正其傳統之重大政策？以及修正後之影響如何？世間頗多論斷。據日本朝日新聞十二月二十日之社論中有謂：

『如美國之「海洋自由」權利之修正，果見諸實行，則美國之對外關係，尤以對英關係，必受重大之影響，至爲顯明。夫英美國交之所以常欠圓滿者，蓋由英國傳統政策之「海上霸權」主義與美國傳統政策之「海洋自由」主義之不相容也。若美國對其海洋自由主義加以修正，他國間發生戰爭時，美國海軍不保護其本國船舶；如其本國船舶自欲駛入危險地帶，則由各船舶自行負責，是美國捲入戰爭漩渦之危險，幾完全消失矣。結果，至少英

〔註八〕見大阪每日新聞昭和九年十二月十八日第二版。

〔註九〕見大阪朝日新聞同日。

美間之建艦競爭，可避免華盛頓條約締結前之狀態，而其所予倫敦海軍軍縮會議之影響，亦不能想像也。

美國何以遽出此舉，「世間」頗多推測；然其不可忽視之事實者，乃因開洛非戰公約締結之後，美國之中立國權利之主張，其價值已大減退。一九三二年八月聲明之胡佛政策中，亦嘗言及非戰公約國對於侵略國應採取共同行動，故僅在私戰時所必要之中立國權利，已失其意義。晚近學者中，多有疑及擁護中立國權利之鐵則之價值。故吾人以為美國此次修正海洋自由權，非是今日始，實為締結非戰公約當然之歸結也。

海洋自由權訂正之結果，實際上掃除英美兩國間所存在之最有力之不和原因之一。本來英國海軍當局，頗惡美國，其原因卽由美國之海洋自由主義與英國之傳統政策相衝突也。英國海軍當局因不滿美國，美故轉而抱親日主義，以與英國多數政治家之親美主義者對抗，若美國將其傳統政策加以修正，則既除去與英國海軍之傳統政策發生衝突之原因，而英國海軍之對美態度，自必大為改善……。」（註一〇）

前述之觀察，頗有參考之價值，惟日人之論點，自不免略有偏重，幸注意焉。

〔註一〇〕十二月二十日大朝社說譯文見二十四年一月四日大公報國際版，子修譯「美國與海洋自由」，略加刪秒。

參考書

Potter,B.,The Freedom of the Seas in History,law and Politics,1924

Kenworthy,J.M.,Freedom of the Seas, 1929

Grison,P.,La Liberte des Mers et la Rivalite anglo-Americaine de 1920 a 1930

Bustamantey,y.Sirven,The Territlorial Sea,1930

Alessandri,J.,Contribution a l'Etude des Blocus Nlouveaux,1919

Hays,De la liberte des mers 1918

Hershey,A.J.,The German Conception of the Freedom of Seas,1919

Percy,E.,Maritime Trade in War,1930

Wilson,A.,The Freedom of the Seas,1929

With,Die Entwicklung der Theorie der Meeresfreiheit,1913

第七項　門戶開放政策

一　門戶開放政策之由來

帝國主義國家，在其殖民地或後進國(backward country)內，設定保護國或勢力範圍等等，或爲自國之利益，完全保留經濟上之獨占權，卽所謂門戶封鎖（the closed door）。反之，卽稱爲門戶開放（the open-door）。

世人熟知門戶開放主義起於海約翰之對華宣言內，該宣言中包含二項原則，卽機會均等原則與領土保全原則是也。就其立言，可分爲四個階級，玆分述之。

（一）海約翰第一次通牒的主張之勢力範圍通商上之機會均等，其內容(1)不侵害條約港與既得權；(2)依中

國協定要則徵收關稅；(3)鐵路運費不設差別待遇。

(二)海約翰第二次第三次通牒與一九〇二年之對俄抗議，及諾克斯滿洲鐵路中立案，則爲：(1)全中國領土上工商業之機會均等；(2)打破勢力範圍。德法英美四國銀行團之改革幣制借款，即本此性質成立。一九一五年中日交涉，一九一七年之藍辛石井協定及英日同盟，均明明承認門戶開放主義之前述性質爲正當。

(三)新四國銀行團成立時，日本保留滿蒙爲實行門戶開放主義之例外。

(四)華盛頓會議所定之門戶開放主義，實爲折衷於海約翰與諾克斯間之門戶開放。

自海約翰第二次通牒樹立中國領土保全原則後，於日法協約，日俄協約，高平路德協約，藍辛石井協定，英日同盟協約等文件，均有『中國主權獨立及領土保全』之字樣。至於中國行政之完整，華盛頓會議通過一九國公約，規定列強尊重中國之主權獨立及領土行政之完整，且予中國以完全無礙之機會，建設並維持有力之政府。

二　門戶開放政策產生之背景

門戶開放究竟在如何的國際背景下所產生，頗有研究之價值。日本東亞經濟調查局編著之美國對華經濟政策（註一）一書，對此敘論甚詳。按其執筆者田中九一氏之研究，門戶開放產生之背景，約可分爲下列五點：

(一)美國主張門羅主義，素對歐洲無多大發展之餘地。

(二)中國地大物博，工廉質佳，爲發展美國未來資本主義不可缺少之候補地。

〔註一〕 請參照該書第一—一一二頁。

(三)甲午戰後，列強正竭力瓜分中國，設立租借地及勢力範圍，要求獨佔之特殊利益，(註二)對美國之遠大國策，將必遭遇極大之阻礙。

(四)美西戰後，美得夏威夷及菲律賓，完成美國實行太平洋政策之中樞地及根據地，確定太平洋政策之出發點。

(五)於是美國為保障在中國之未來的偉大發展，(註三)自必別樹新旂，以抑帝國主義瓜分中國之勢力，保留自己未來發展之餘地。

[註二] 如英國之租威海衛，德國之租膠州灣，俄國之租旅大，一八九七年七月三日之中法不割讓條約，一八九八年四月中日不割讓條約，可舉一推百，略窺其大概。

[註三] 由一八九四年—一八九九年美國對華輸出之總額如下：

一八九四	九，二六三（千關兩）
一八九五	五，〇九三
一八九七	一二，四四〇
一八九九	二二，二八八
備考	詳見永雄博士著：殖民地鐵道之世界經濟的及世界政治的研究。

田中氏之見地，均甚切要。吾人回憶中日戰後，成立馬關條約，中國承認將台灣及遼東半島割與日本，嗣因三國干涉，日本歸還遼東。從此俄、德、法等列強，先後藉口佔領租界地，設立勢力範圍及取得特權。茲舉當時各國在中國進行謀取勢力之情形，按年列表，以供參考。（註四）

一八九五年

六月二日　法國以滇越通商條約取得延長安南鐵路入境之權利。

七月一日　第一次中日戰爭賠款借款四萬萬法郎，由俄法銀行聯合承借。

一八九六年

二月十五日　成立關於中國南部之中英協定。

二月七日　第二次中日戰爭賠償借款一千萬鎊，由英德銀行聯合承借。

九月八日　俄國取得越東三省至海參威之鐵路建築權。

九月三十日　中俄訂立加西尼密約。

一八九七年

二月四日　英國取得中國南部鐵路建築權。

三月十五日　中國對法宣言不讓與海南島。

〔註四〕　參看支那之利權競爭及學生雜誌十四年十月份中英條約概觀。

三月廿七日　比國蘆漢鐵路借款成立。

六月十二日　法國取得中國南部鐵路建築權。

九月三十日　英國取得山西省採礦權。

十一月一日　德國佔領膠州灣。

一八九八年

二月十日　中國對英宣言不讓與揚子江沿岸，並以英人爲總稅務司。

三月六日　德國租借膠州灣。

三月廿七日　俄國租借旅順大連灣。

四月二日　承認英國借界威海衛。

四月十日　法國租借廣州灣，並由中國宣言：雲南，廣東，廣西不得割讓。

四月十四日　美國取得粵漢鐵路建築權。

五月十三日　英國承借滬寧鐵路借款。

五月十七日　俄國承借正太鐵路借款。

五月廿一日　英國改正山西採礦條約。

六月一日　英國租界威海衛專條成立。

六月六日　英國租借九龍條約成立。

六月七日　法國取得北海南寧鐵路建築權。

六月廿一日　英國取得河南省採鑛權。

九月二日　成立英德協定。

九月六日　英國取得廣九、浦信、蘇杭甬鐵路建築權。

十月十日　英國承借山海關牛莊鐵路借款。

一八九九年

三月三日　意大利要求租借三門灣。

三月廿四日　中國對日宣言不讓與福建。

四月廿八日　成立英俄協定。

五月廿四日　英德兩國取得津浦鐵路建築權、

如上所述，列強在中國設定勢力範圍，大有瓜分中國之勢。美國因與西班牙作戰（一八九八年四月至十二月，）無暇參與攫取中國之勢力範圍；時美國在華貿易，已與日俱增。一八八〇年輸入約達二千二百萬美金，輸出不過百萬美金。一九〇〇年輸入約二千七百萬美金，輸出竟達一千五百二十五萬美金，到一九〇二年輸入已超過輸出。（註五）且美西戰爭之結果，又得切近中國之菲律賓，故美國之關心中國實無奇可言。

一八九九年九月六日，美國國務卿海約翰(John Hay)訓令駐英駐德之美國大使，各以下列之希望，通告駐在國政府，(註六)要求列強在中國，特別在其勢力範圍及利益範圍中，對各國工商業保障通商航海上完全平等之待遇。內約：

第一、對於各國在中國所有之利益範圍內或租界內之條約港或既得權，不加干涉。

第二、右述利益範圍內各港（以非自由港爲限）起卸之一切貨物，不問其屬於何國，應適用當時實行之中國條約規則，且其所應課之稅餉，由中國政府徵收。

第三、各國對於停泊右述範圍內無論何港之他國船舶，不得徵收較本國船舶爲多之港稅；又在該範圍內建設，監督或經營之鐵路上，對於他國人民或臣民之商品，在右述範圍內運送者，不得徵收本國人民之同種商品運送於同一距離之間者爲多之運費。

此次通牒即機會均等原則之起源。美國對於門戶開放主義之要求，徵之海氏所謂『吾人爲酷愛和平之國民，吾人之楷模的活動，當留意於通商。求我國產業之異常發達，不僅保持及確認現有之市場，且當以公正之方法，於一切實行方面繼續不斷求我商業上利益之擴張，是殆不得不切實要求者……故以同樣之精神，使各國齊認東方市場上通商機會均等之一般原則，幸終底於成』云云，(註七)其意義至爲明顯。

〔註五〕 現代支那政治經濟研究頁四。

〔註六〕 英文條約彙編二二一頁。日本條約彙纂六一九頁。

英、法、意、德、日、俄等國先後回復承諾，於是一九〇〇年三月十日海約翰乃宣傳『美國政府爲各國承認此原則係最後的決定的(final and definitive)』。時適逢義和團之變，海約翰乃於是年七月三日向關係各國發出第二次通牒，略謂：『美國之對華政策，在期望中國之永久安全與和平，維持中國領土及行政上之完整，保護諸友邦條約上國際法上之一切權利，且對世界求擁護中國全領土平等公平貿易主義之解決法。』(註八)

此次通牒，按卽中國領土保全原則之起源。從此美國之門戶開放政策，不僅在要求貿易上之機會均等，且更進一部維持中國領土及行政之完整。一般歷史家謂門戶開放宣言，乃美國由孤立大陸走上世界舞台之最初宣言，(註九)確非虛語。

三　門戶開放政策之發展

從外交之立場言，門戶開放政策之展開，亦卽美國太平洋政策之展開。換言之，乃太平洋均勢中帝國主義問題之中心問題。美國門戶開放政策之發展，可分爲三個時期：

(一)容認勢力範圍時期；

(二)反對設定新勢力範圍時期；

〔註七〕 鮑明鈐著 The Open Door Doctrine in Relation to China, p.40

〔註八〕 仝上二八頁。

〔註九〕 服部之總著：近代日本外交史第一一〇頁。

(三)廢止既存勢力範圍時期。

吾人在此闡明美國門戶開放政策之演進，同時且敍及列強施用門戶開放之居心。

第一期，庚子事變議和時，美國專使，根據海氏第二次通牒，致書（七月三日）各關係國，反對瓜分中國。斯時俄國欲吞併滿洲，一九〇〇年十月二日占領瀋陽，英國爲欲牽制俄國之行動，遂有十月十六日之英德協約，（註一〇）規定英德政府對於中國河道及沿海各港，維持自由開放，且不利用目前紛擾，而爲自己在中國領土內取得領土上之利益等等，嗣將兩原則通知各國，旋得美國答稱滿意。乃俄國竟蔑視前述通牒與協約，意欲永久佔領滿洲。一九〇二年二月一日，美國遂向俄國提出抗議，反對侵犯中國在滿洲之主權，減少中國履行國際義務之能力。(註一一)繼而英日同盟協約於一九〇二年二月十二日發表，宣言確保各國人民在朝鮮與中國工商業之均等。國際情勢之威脅，俄國不得不變更意圖而交還東三省。一九〇二年四月成立中俄交收東三省條約，決定分期撤兵，後又提出撤兵條約要挾中國在滿洲非經俄國允許，不得開埠等項。(註一二)美國乃本門戶開放主義，於一九〇三年四月廿五日照會中俄抗議。同年十月八日成立中美新通商條約，規定在奉天，安東開港。

第二期，以一九〇四年之日俄戰始。美國宣言中立政策（二月十日），通牒各國之要旨如次：

[註一〇] 英文條約彙纂二六三頁，日文條約彙纂六二六頁。

[註一一] 請參考鮑明黔博士著同上書頁二四。

[註一二] 牧野：中國外交史二〇五頁。

『美國對於維持遠東門戶開放及中國領土保全之光明正大政策之強固永久之勢力，得各國誠懇之贊同，表示滿意……信爲除去一切企念爲適宜之處置。』（註一三）

一九〇五年九月日俄樸資茅斯和約中除日本租借遼東半島外，在滿洲亦適用門戶開放主義。

一九〇八年十一月三十日駐美日使高平小五郎與美國國務卿路得之換文中有謂：『兩國政府之政策，不涉侵略之趨向，而以前述地域現狀維持及擁護在中國內工商業機會均等主義爲目的。』又謂：『兩國政府又有以其所可行之一切和平手段維持中國之獨立及領土保全並該國內各國工商業機會均等主義，以保存各國在中國共通利益之決心。』（註一四）先是赫立曼（Harriman）之滿洲鐵道中立案（一九〇五年十月十二日桂赫預定覺書，）斯垂得(Straight)之新法鐵道敷設權，一九〇七年之愛錦鐵道問題，均經過幾多之波瀾，於此路得高平協定之成立，始告一段落。美國國務卿諾克斯（Knox）謂此事爲『傳統政策新形態之第一步』（The first step in a phase of the exaditional policy)。蓋因美國資本主義之發達，美國不僅徒然反對各國之獨占與勢力範圍，且進一步用金圓之力量競爭支配中國經濟利益之霸權。其後若四國財團，六國財團之投資，及各項利權之運用，足以充分表現美國門戶開放政策之演進。

第三期，以歐戰爲一新紀元。日本乘歐戰機會，於一九一五年五月七日向中國提出最後通牒，強迫中國承認

〔註一三〕 翰明黔：Open Door Policy in Relation with China, p. 47

〔註一四〕 英文條約彙纂七六九頁，日文條約彙纂六〇九頁。

二十一條件。當日本在進行交涉中，美國向中日兩政府送致通牒，意謂『對於中日兩政府向已訂立及將訂立之協約或事業，有損害美國及美國在中國之人民條約上權利，及世所共知中國政治之領土保全與門戶開放之國際政策者，不能承認。』直至一九二一年之華盛頓會議，簽訂九國公約。至此，美國之重要政策在一貫要求廢止既存勢力範圍，實行經濟上之自由競爭。

華盛頓會議後十年，突然發生九一八事變。日本之獨占滿洲行動，實予美國門戶開放政策一大打擊。史汀生雖倡不承認主義(The Stimson Dictrine of Non-recognization)，終以日本武力之踐踏，而歸破產，是此支配太平洋重心之門戶開放政策，大有昨日黃花之感矣。

徵之既往事實「門戶開放」實爲中國重大國策之一，與美國之政策採緊湊之步調，以期避免強鄰之獨占的壓迫政策論其功用，初非淺鮮。然而美國本身，在遠東政策上，所以維持此種主義，亦同樣有重大企圖，已如上述；究其本質，所謂門戶開放，卽爲帝國主義間如何在和平及均勢上剝奪中國之特權的政策而已。比爾德(Beard)所謂：『卽令門戶開放果能眞正開放，而所謂門戶開放者，依然是與英、法、日在遠東實行最激烈且最潑辣之角逐，』(註一五)或非誣言也。

四　門戶開放與世界

門戶開放主義，不僅適用於中國，且廣汎的流行於歐美。(註一六)因爲反對門戶封鎖(Closed door)，乃古典帝

[註一五] C.A.Beard, Cross Currents in Europe Today, p.266

國主義之一特徵。

第一，如遠在一八八五年之伯林一般議定書(General Act of Berlin, 1885)中，已規定在剛果河流域(Congo Basin)，各國國民得享有完全通商之自由。其後在一九一九年修正柏林議定書之聖日爾曼條約(Treaty of St. Germain)，亦規定在剛果河流域不得設差別之待遇。

第二，如一八八五年英德協定在幾內亞灣(Gult of Guinea)維持門戶開放。其後一八九八年英法兩國在西非洲，亦有同樣之協定。

第三，一八八六年英德兩國協定，在太平洋上之屬領，保持門戶開放政策。一八九九年英、德、美三國為薩莫亞島(Samoa)之均勢，亦訂有類似之協定。

第四，在土耳其方面，規定門戶開放之協定者，亦不在少數。如一九〇三年德土政府協定，凡德人所建之鐵道，不得設差別待遇。一九一〇年德俄兩國協定，凡在波土兩國之勢力範圍，得實行門戶開放。

第五，在埃及摩洛哥有一九〇四年之英法協約，規定鐵道運費及關稅不得設差別待遇，承認門戶開放。更於一九〇六年亞爾及耳條約(Treaty of Algiers)規定在摩洛哥之經濟自由。

第六，一九〇六年英、法、意三國締結一條約，規定在阿比西尼亞(Abyssinia)各不得獲得有侵害他國之權，並保障鐵道之『絕對的平等待遇』。

〔註一六〕 見 Hughes, The Pathway of Peace, p.63

第七，一九一〇年法國同意美國監督黎波利亞（Liberia）財政案之同時，並堅持各國在該地經濟上之絕對均等。

第八，美國於一九一四年聲明在墨西哥之主要利益，即在維持門戶開放。

第九，在國際聯盟之委任統治(Mandate)條項中亦加進門戶開放之規定。要為凡在A、B式之委任統治地域，聯盟國人民得享有入境居住，取得所有權，及經營工商業等經濟上之一切自由。唯有C式委任統治地，當作列強參戰之代價(Quid pro Quo)，不承認門戶開放主義。(註一七)

由是吾人可知世界各處，莫不有門戶開放之呼聲。要之，在重商主義下之帝國主義政策，要求門戶封鎖；及工業資本到達發達期，特別在金融資本主義時代，必須放棄門戶封鎖政策。因金融資本主義成熟的條件之一，即所謂公開市場，自由交易也。門戶開放政策在促進資本主義之成熟，將落後產業國及殖民地作為帝國主義共同搾取之園地，乃一必然之前提條件。是以吾人對於美國之所以主張中國門戶開放政策者，其理由實顯而易見。中國之外交政策，向以接受且支配門戶開放主義，從國家獨立之立場觀之，洵屬可恥；然從列強帝國主義環伺下之殖民地狀態而言，非無若干政治上之價值，但問運用之如何耳。

〔註一七〕 請參照 Buell, ibd, p. 427

西文參考書

Bau, M. J., The Open Door Doctrine In Relation to China, 1923

Gerig, B.,The Open Door and the Mandates System,1930

MacNair,H.F.,China in Revolution,1932

Willoughby,W.W.,Foreign Rights and Interests in China,1920

Norton,H.K.,China and the Powers,1927

Paul,S.Reinsch,An American Diplomat in China,1922

日文參考書

東亞經濟調查局：美國之對華經濟政策

第八項　經濟外交政策

一　經濟外交之意義

外交原爲以和平方式，達到維護或發展一國權益之手段。外交之表面，雖常採取政治形態；而其運用之動機，却在經濟利益，歷史上許多事例，證其不謬。尤以近代資本主義成立以還，不僅形成國民經濟，且進而構成世界經濟，故一國家之經濟政策，動輒爲決定外交動向之基本因素。如英國在重商主義時代，採取保護關稅政策，其外交便在如何獲得海外殖民地，爲本國商品之市場。及至自由貿易主義時代，則廢止航海條例，減低一般高額關稅，與各國訂立通商協約或互惠條款，且以如何輸出資本而開發殖民地及半殖民地，獲得資本利潤之帝國主義政策，爲其外交政策之中心。及各國資本主義成長，產業勃興，迫使英國商品市場縮小，乃採取以帝國殖民地之協力爲

目的之帝國統制經濟政策，確立英國之「特惠關稅制度」(The Imperial Preference)，其如渥太瓦會議，英日會商，印日會商等外交動向，均不外爲其經濟外交之表徵。

吾人既知『經濟』之支配『外交』，則一切外交問題，即無異經濟之鬥爭問題。惟本節乃在特別闡明關於過去顯著之經濟外交政策事例，而使讀者更能明確經濟外交政策之概念焉。

二　關稅同盟政策

關稅同盟，驟然視之，似爲純經濟上之結合；實則關稅同盟，即爲政治同盟之前身。蓋所謂關稅同盟者，乃聯合經濟上或政治上有密切利害關係之兩國或兩國以上，相互間撤廢關稅壁壘或減輕稅率，或規定自由之共同通商區域，實行單一關稅制度。如一八三四年以普魯士爲盟主而締結之北德意志十八個國家間之關稅同盟，乃歷史上最有名之事蹟。拿破崙戰爭後，一八一五年創立之德意志同盟，事實上在奧地利亞之支配下，普魯士僅得致力於小德意志之統一。一八一八年普魯士實行新關稅，黑森(Hessen)之丹穆斯達(Darmstadt)參加普魯士之關稅區域，遂開關稅同盟之先河。其後普魯士與當時之南部各國締結同盟，打破薩克遜州及漢撒諸市之中部同盟，除漢撒諸市漢諾威及其他少數之北部諸州外，盡行參加。由此關稅同盟之結成，乃漸發生經濟上之密切聯繫，終至促進政治上之統一，釀成德意帝國之建立。

如果關稅同盟僅爲經濟上之問題，而無政治之作用，則一九三一年突然發表之德奧關稅同盟，當不致受法國之堅決反對，亦不致惹起爲交付國際司法裁判所裁判之外交問題矣。常設國際法庭對於德奧關稅同盟之判

詞中有謂『德奧關稅協定，縱不違反和約，亦違反一九二二年之日內瓦議定書，』茲舉其內容之要旨以說明之。

(1) 協定之結果，兩國實施同一之關稅率及關稅法；

(2) 兩國之關稅行政，完成保持獨立；

(3) 關稅行政上發生意見相左或爭意時，兩國各派委員六名，組織仲裁委員會；

(4) 兩國間除特定之商品外，一般商品，不徵關稅；

(5) 有效期間三年，以一年之預先通知，得行廢止；

(6) 在不抵觸本協定之範圍內，兩國雖得獨自與外國締結商約，然而最好實行共同交涉；

(7) 其他國家有同一希望時，不惜與之實行與本協定同意旨之交涉。

依此德奧關稅協定，已越出相互最惠國條約之範圍，而企圖封鎖之關稅領域之設定。果然實行此計劃，則歐洲政局必發生新動向，故法國不惜出以堅決反對，良非得已。

三　特惠關稅政策

特惠關稅者，為使相互間之交通貿易，更加密切而造成良好之政治關係，對特定國之輸出入貨物，規定低額關稅之制度也。吾人從歷史上之事例觀之，則國際間，本國與殖民地間，或殖民地之相互間，均有在某種特別之政治情態時，而規定此類關稅制度。學者更將特惠關稅，分為二類。即所謂國際特惠關稅與殖民地特惠關稅。國際特惠關稅，為國際間保持密切之政治經濟關係之手段。如獨立之數國間，為獲得自由貿易之實惠，而組織關稅同盟。

對內則相互間完全不規定關稅，或僅規定某程度之特惠關稅；對外則規定共同一之單一關稅。如一九二二年之比利時盧森堡協定。是且有在政治上承認共同之組織，而爲特殊之經濟發展，全國範圍內不容許實行自由貿易之場合，而規定特惠關稅制度者。如美國各州間之規定。是殖民地特惠關稅，在使本國與殖民地間，或殖民地與殖民地間，保持更密切之政治經濟關係而規定之制度。如英國與加拿大澳洲間之特惠關稅，英印間及英南非洲間之差別關稅，加拿大與幾內亞間之特惠關稅等是。總之，特惠關稅，顯然具有政治連帶之作用，謂之爲外交上之一種方略，亦無不可。而且特惠關稅之施設，事實上增進相互間之經濟關係，獲得更密切之政治連繫，實予外交關係上以莫大之助力也。

四　互惠條約

互惠條約(Reciprocity Treaty)爲兩國間之通商協定，締約國之一方，予對方以某種權利，對方亦以代價報之，基於國家權利之授受互惠原則而訂立之條約，即指某部分之特別恩惠而非一般化之最惠國條款。一九三○年以降，更有新意義之互惠條約主義，世界多數國家，均已採用。蓋當世界不景氣日趨深刻，世界貿易自必萎縮，各國亦必依據國家經濟主義政策，在關稅壁壘之外，新設通商障礙，如輸入比率，輸入限制，輸入禁止，輸入獨佔，國家管理貿易，更對匯兌低落國之商品，創設匯兌低廉稅等，以擴大通商障阻之範圍。結果世界貿易益形萎縮，經濟更陷於恐慌狀態。於是多數國家，基於互惠主義，締結廣汎之通商協定，各締約國由是而企圖貿易之均衡，成爲一般國家外交政策之新傾向。所謂具有新意義之互惠主義者，乃在地域上經濟上或政治上，有利害一致之兩國間，

爲排除現存之關稅上，及其他一般之通商上的障礙，而相互增進貿易。僅在兩國間實行互惠時，無條件對第三國不許均霑此互惠之利益。基於廣汎之差別與排他性之互惠主義，在通商條件中，亦包含所謂「物物交換」(Barter System) 及互償貿易協定 (Compensatory Trading Agreement) 等內容。一九三一年締結之美國小麥與巴西咖啡之交換，一九三二年俄國石油與日本漁業用具之交換，即爲物物交換之外交事例。互償貿易協定，僅爲保證輸出金額或數量之一定貨物之交換，而欲相互保持貿易均衡，故不明定交換品目。如一九三一年締結之英俄互惠通商協定是。邇近基於此種互惠主義而締結之通商條約或協定，爲數頗多。如一九三三年英國與德國、芬蘭、丹麥、挪威、阿根廷等國所締結之新通商協定，尤爲顯著之事例。

五　最惠國條款

從來世界大多數國家之貿易政策及關稅政策之基調，爲最惠國條款主義。

最惠國條款 (Most favoured nation clause, Meastbegunstig üngs klausel)者，乃規定訂約當事國之一方，於現在或日後所賦與第三國之權益，須同樣賦與條約當事國之他方而締結之條款，其目的在使本國商貨，於外國市場得有同一之利權，而與第三國之商品競爭。若依其締結方式，可分下列數種：

(一)單純最惠國條款　即條約中不明白規定有無條件之條款也。十七世紀時之最惠國條款，均屬此類。

(二)有條件最惠國條款　一七七八年二月法美商約，即爲規定有條件最惠國條款。一八四八年之美國里波黎亞國 (Liberia) 條約，亦屬於此類。

(三)無條件最惠國條款　一八六三年八月六日美國意大利商約，訂明無條件享受最惠國待遇。

(四)相互最惠國條款　卽近今各國間簽定之最惠國條款，其內容大致規定締約國之甲方，得享乙方給與第三國之利益，乙方亦得享受甲方給與第三國之利益。

(五)片面最惠國條款　締約國之甲方，得享受乙方給與第三國之利益，而甲方給與第三國之利益，乙方則不能享受此條款多締結於强弱不同之國家間，如一八九六年七月二十一日中日通商條約第二十五條，卽訂有是項條款。

(六)一般最惠國條款　所謂一般者，卽其條款之適用，及於一般事項。

(七)特定最惠國條款　此條款有二種方式：(一)僅限於約中訂明之某事項，適用最惠國條款；(二)約定最惠國條款之時，於約中訂明某事項除外。

最惠國條款方式之演進，乃根據經濟政策之蛻變，自無待言。著當十七世紀中葉，重商主義極盛，認爲某對方國容許他國之優惠，本國亦須均霑，方能保護對外貿易，如一六五四年英國瑞典通商條約第四條，卽爲單純最惠國條款之最初記錄。及後美國與美洲各國實事上有採用保護貿易政策之利益，故於一七七八年法美商約中，始規定有條件之最惠國條約，但歐洲國家與爲原料品及獨佔品輸出國之美洲國家，顯然情勢不同，故一八六二年英國與意大利商約，有規定無條件享受之條款，是爲無條件最惠國條款之嚆矢。十九世紀中葉後，自由貿易主義支配歐洲國家之經濟政策，爲打破關稅壁壘，自必採取無條件最惠國條款。然而二十世紀以還，各國採取經濟自

給政策，保護貿易主義，又再抬頭，歐洲國家間遂亦盛行有條件最惠國條款。

最惠國條款爲各種貿易政策之一種方式，亦卽各國外交策略中之一種手段。其功用在能維護本國商品，在他國市場與第三國商品從事商戰。最惠國條款之普及，又能增進國際關係，而避免由關稅戰爭所生之不良影響；且使對外貿易發展之國家，無從另闢市場，以圖獨占或傾銷其貿易。至於歷史上之最惠國條款之運用，而影響於國家間之外交關係者，莫如一九一六年協約各國在巴黎開經濟會議，訂明戰後不得私自與敵方各國簽定最惠國待遇之規約。乃歐戰以後，情勢變遷，當日之所謂敵者，今日亦未嘗不可爲友。巴爾幹半島諸國，以及歐戰後新興成立之國家，商務關係密切，自有恢復最惠國待遇之必要。英美國家亦竟許予德國以最惠國待遇，可見一般。此種最惠國條款之簽訂，甚表示外交關係良好之徵候。

六　國際貨幣政策

若干國家，締結關於貨幣之協定，而規定其貨幣之價值與使用，召開貨幣會議者，通稱爲貨幣同盟。如拉丁貨幣同盟(Latin Monetary Union)及斯干的那維亞貨幣同盟(Scandinavia Monetary Union)，可爲其著者焉。

一八六五年法比意瑞四國間成立拉丁貨幣同盟，規定重量，成分，大小同一之五法郎本位金貨，及補助銀貨之數量與本位貨幣之兌換。人戰開始，除瑞士外同盟國之法、意、比、希臘先後化爲交戰國。卽同盟諸國，均搆成反德奧之聯合陣線。足見貨幣同盟在國際關係上曾克盡相當之作用。今日如金銀貨幣兩大國際集團，其鬭爭極爲劇

烈，國際間主要之中心鬬爭，一言以蔽之，卽爲金貨的鬬爭。蓋此項貨幣鬬爭，不但影響一國在國際經濟上之地位，卽在政治上亦必使此等國家交惡無疑。故許多國家，常以經濟上的接近以求政治上的協調。其如一九三六年九月二十五日之三國（英、法、美）貨幣協定，可爲適例。觀乎民國二十五年我國之法幣政策，是卽爲中英貨幣——圓與鎊——之聯繫，更可思過半矣。

七　經濟絕交

經濟絕交(Boycott)或稱抵貨，今日各國間已常引爲外交手段之一。按『經濟絕交』之產生，乃由愛爾蘭地方之一地主保依考特(Boycott)上校，被其佃農拒絕一切往來關係，勞動組合乃運用此種方法，以同盟力量，拒絕與不良之雇主往來，及購買其製造品，或在不良之工廠勞働。經濟絕交雖未有確切之定義，然從一般論之，爲報復雇主之不正行爲或其虐待勞動者政策，而有組織的拒絕購買其製造品或與之發生關係，所謂直接以雇主爲目標的「單式經濟絕交」；且有進一步之運用，不僅在抵制原來有直接關係者雇主，更擴大於紛爭無直接關係之其他雇主，拒絕兩者間之交易則稱爲「複式經濟絕交」今日之工商業形態，雇主之製造品非直接販買於大衆，必須經中間人之過程，是以經濟絕交之運用，亦勢必採取後者。

經濟絕交已擴大其運用爲政治手段之一，前已言之。顯著之例，如蘇俄革命成功後，布爾希維克專政，一切帝國主義國家形成包圍陣線，出以武力干涉，實行經濟封鎖；而英法各國之勞働者，乃拒絕輸送對俄之軍需品。其次一九二〇年匈牙利政府虐殺社會主義者及勞動運動指導者，亞姆斯特丹國際（卽黃色國際）乃倡言反對，宜

佈經濟絕交。

再若我國常遭受日本之侵略或威脅，爲報復及抑制其侵略政策計，而出以排斥日貨，實行對日經濟絕交，其行動組織遍及全國。日本政府乃或以强硬手段壓迫我政府裁制經濟絕交舉動；或以軟化政策故意緩和其侵略行爲，是可見具有政治意義之經濟絕交，其影響於外交關係至巨且大。吾人憶記美國人民爲反對日本政策，亦嘗實行排斥日貨，及現今意大利人民爲抵抗國聯經濟制裁而厲行排斥外貨等運動，則經濟絕交行動，實已顯然爲國民外交方策之一矣。

八 匯兌平衡稅

世界經濟戰爭中，於近年間發見所謂匯兌傾銷政策。即將一國貨幣之金價值，減去若干，於斯時對內購買力雖不同一比例降低，而在國際間對於外國貨幣之購買力，則以同一比例而低落。於是將貨價貶低國家之物價，按照匯價低落程度合成金平價計算，則其物價自亦較爲低落，致其出口貨物，在外貨市場可以廉價出售，輸出貿易發展自能興振產業，且可救濟失業，安定經濟。一九三二年以後，各國先後採用此匯兌傾銷政策，以企圖本國產業之膨脹。有關係之國家，爲避免受害，或同樣降低貨幣價值，或徵收匯兌傾銷稅，以求國際匯兌之平衡。

蓋自一九三一年七月法國在柏林市場收回短期資本，德國現金外流，發生金融恐慌，乃採取嚴格管理匯兌方法，封鎖各國在德資本。影響所及，倫敦金融亦爲之動搖。乃於一九三一年九月二十一日被迫停止金本位，英鎊匯價，亦卽低落。於是英國物價指數較之美法等國，實質上遠更低落，輸出貿易頓興，國際收支因以改善。其後英鎊

騰貴，英政府乃採用匯兌平準基金，抑制鎊匯，即所謂匯兌傾銷政策。

英國既實行匯兌傾銷，美國利害攸關，自必亟圖抵制。乃於一九三三年四月十九日禁金輸出，同時放棄金本位制，實行匯兌傾銷。惟美國現金充足，而所以必須放棄金本位者，蓋欲在消極方面抵制英國之匯兌傾銷；積極方面增加輸出以挽救經濟恐慌。雖美國一再聲明放棄金本位之目的，純為對內，而各國已明知其將運用貨幣貶值政策以與各國競爭，推其目的，終為對外。

至於日本亦因現金外流過鉅，無法維持金本位，於一九三一年十二月十六日禁金輸出，於是日匯暴跌，較之英美低甚。日本更積極利用匯兌傾銷政策，以發展對外貿易。吾人既知英日等國之最大市場，即為中國，則中國自為彼等匯兌傾銷國家之被傾銷國。惟以日匯較英匯低落，是以近年來，日本商品在中國市場，驅逐英國商品，而佔極端優勢之地位。且英國自身之殖民地印度市場，亦漸為日貨所侵佔，是以採用輸入分配及徵收匯兌傾銷稅，其目的即在遏止日貨之低價侵入，而抵制其傾銷也。

惟在實行銀本位之我國，頻受各國匯兌傾銷政策之直接影響，已極顯然——即對華貿易之增大。尤其對於傾銷日貨之影響，即因銀價騰貴關係，益形嚴重。蓋進口貨物既因平價低落，比之國產市價便宜，外貨因而暢銷，國產工業品市場縮小，銷路停滯，被迫降低市價，釀成實業萎縮，農村破產。

吾人在此更觀察美國之白銀政策及英日對華貨幣政策之糾葛，藉以明瞭現在國家之所謂外交者，不僅為政治問題而已。

美國批准一九三三年七月倫敦舉行之國際經濟會議中由八國成立之白銀協定後，並公布購銀法案。其提高銀值之主要目的，即在提高東方用銀國通貨之購買力，而便於美國之輸出品之傾銷。於是我國白銀不斷流出，頓呈一般之經濟恐慌，於一九三四年十月五日實行徵收現銀出口平衡稅，以遏制白銀之流出。

日本亦爲世界最大之匯兌傾銷國，直接蒙受其影響者，除中國外，即爲在中國佔有莫大市場之英國。是以英日對於中國所運用之經濟政策戰，自然愈趨尖銳化。英國爲保持中國市場，當以遏制日貨之傾銷爲前提，値此中國白銀流出國內經濟動搖時期，亟願援助中國實行新貨幣政策。

蓋新貨幣政策之使命，一在消除目前之一般經濟危機（此一般經濟危機之釀成，在各國貶低紙幣値匯價及美國之高提銀價）；二在樹立經濟復興基礎。同時由中央銀行運用銀平衡之力，自主的穩定匯價。於是日匯提高，即無異增加日貨之價値，用以遏止其傾銷政策。英國亦無異得一助力，可保持在中國之商品市場，不爲傾銷之日貨所蠶奪。吾國新貨幣政策宣布後，東京即報以種種不利之揣想者，意在斯焉。而美國參議院議員湯姆士關於倫敦銀市局勢所發表之談話有謂：『目前倫敦銀市局勢，乃英國欲握世界大權，使中國歸附金鎊集團，而不利於美國之結果。英國之遣李滋羅斯前往中國，即意在誘致中國採行與英鎊聯結之管理之通貨制度，而賣出白銀，購入黃金』云。顯見各國莫不在積思竭慮，而以有利之經濟策略，取得外交之指導地位也。

參考書

Williams, Economic Foreign Policy of the United States, 1933

Eckel,E.C.,Coal,Iron,and War,1920

De Balla,V.,The New Balance of Power in Europe,1932

Hawtrey,R.G.Economic Aspects of Sovereignty,1930

Borchard,E.M.,The Diplomatic Protections of Citizens Abroad,1915

Fraser H.F.,Foreign Trade and World Politics,1932

Donaldson,J.,International Economic Relations,1928

Ashley,.P.,Modern Tariff History,1920

Einzig,P.Finance and Politics,1932

第九項　國際文化外交政策

一　大戰後外交之新思潮

世界大戰中，在戰時軍國主義與人道主義對立的當中，發生一種所謂文化主義（Culturalism）。而世界大戰後，在外交的活動中，即以此文化主義爲背景，產生所謂「文化外交」（Cultural Diplomacy）。

所謂文化者，是以人力而將自然達於某種目的理想的作用過程；故文化主義可謂爲以文化爲社會生活的最高標準，用以實現文化價值的普遍妥當性。大戰後，即一九一九年首先在法國成立所謂 Union des grandes françiases pour l'essor nationale，期在國家外交的側面，作種種直接間接協助外交的文化活動。一方面能

增進本國的文化，同時又可將本國文化介紹到國際間，用以溝通國際文化，聯絡民族間的感情，打破國與國間的誤解偏見惡感，融洽國際間的輿論。各國皆知此種文化政策之重要，並先後採用，於是文化政策便成為「國家政策」之一部，外交政策之一主流。

二　法國國際文化事業部

吾人首應注意者，是為英美流與大陸國之不同。英美諸國國民富於獨立獨行的風氣，不以依靠政府為尚，這等之文化工作，多注重於民間活動，政府除從旁贊助外，向少干與。例如美國洛克菲勒財團每年用經費一千萬金元，投諸海外，作種種宗教、學校、圖書館及醫院之活動；又如加尼基和平促進協會每年則投資四十萬元，以補助各種和平事業；而大陸諸國，因為國富的程度以及地理上的關係，常由國家統籌施行。例如在法國則於一九二〇年一月十六日以大總統令公布設立國際文化事業部於外交部內。其組織如下：

國際文化事業部
- 一、學務科
- 二、文藝科
- 三、觀光運動及電影科
- 四、總務科

不但組織完備，其經費亦極可觀，查一九三三年度之豫算總計為三千八百三十五萬七千九百〇八法郎，合華幣七百餘萬圓，幾與我國二十三年度外交費之總額八百六十萬元相差無幾，茲舉其分配額如下：

費別	額數
人事費	五一二，一五八法郎
研究費	二〇〇，〇〇〇
事業部	三七，六四五，七五〇
歐洲	一四，三〇八，四〇〇
敍利亞等委任統治	九，九三〇，〇五〇
近東	七，六五七，三〇〇
遠東	二，四一〇，〇〇〇
美洲	三，三四〇，〇〇〇

三　德國文化事業部

德國在大戰之後，痛感軍事發展矯激的弊病，所以也想極力發揚本國文化。當時曾不顧國家財政之困窘，亦倣法國設文化事業部於外交部內。其組織分五科：

文化事業部
- 藝術科
- 學校科
- 學術科
- 小數民族文化保護科
- 移民文化調查科

除此五科外，更有五個海外派出所，其經費總額爲七，三五二，八〇〇金馬克，其數幾超出我二十三年度外交費之總豫算。意大利雖然是個法西斯國家，仍不忘文化政策，其經費僅僅外交部所管爲一九・〇九〇・〇〇〇利拉，教育部所管爲一・二二七・〇〇〇利拉，合計二千三百萬利拉，約合華幣七百餘萬元。至於歐亞大國的蘇俄，其文化完全由國家統制，設有國際文化協會，其活動尤有特色，對我國如補助留學生，招請中國劇團，以及召開國際電影會等，均爲其文化活動之一端耳。

鄰邦日本近幾年來亦特別注意文化政策。日本洎大正十二年後設有對華文化事業部，用庚子賠款爲底款，以盡其對華文化侵略之能事。

四　各國文化事業之主要工作

各國的國際文化政策常因其政體，國家地位以及其環境需要而各有不同，不過綜合的分析，其事業不外：

(一)學術

(1)各國之聯絡。

(2)交換。

(3)補助留學生。

(4)設立各該國國語學校。

(5)交換出版物。

(6)開催國際學術會議。

(7)補助國際特殊科學之研究。

(8)其他。

(二)藝術

(1)戲劇。

(2)電影。

(3)音樂會。

(4)展覽會。

(5)其他工藝。

(三)觀光運動

(1)本國文化風物之介紹。

(2)對外國之旅行者之宣傳及招待。

(3)文化參觀團體之招請與嚮導。

(四)其他

(1)宗教團體之補助。

(2)醫院及慈善機關之設立。

(3)殖民保護等。

以實例言之，在我國最常見者以交換教授爲著，如羅素、杜威之來華，對我國近代學術上有極大之貢獻。目下交換留學生者有美意德日法諸國，其他外國在華設立之學校如金陵、燕京、震旦等大學，中日同文學院等中學者是。藝術活動如日內瓦設立之中國國際圖書館，倫敦之中國古物展覽會，梅劇團之訪莫斯科，漁光曲之參加蘇聯主辦之國際電影賽會等，莫不爲文化外交之活動也。

第五章　外交主義之研究

第一節　外交之規範與主義

國際關係除受法律之拘束，尚有國際道德之規範。國際道德卽國家間的集團道德(Group Morality)，所謂集團的道德乃由要求集團的安全(Group Safety)發達而來。今日之國家非可閉關自守，果如參加國際集團，其一切行爲必不能獨自悖背集團的安全，在若干處，有形的無形的受一種自然的準則之拘束。此種意識之育成，漸爲一種集團道德，在一國內可稱爲政治道德，在國際間則稱之爲國際道德。

國際法之目的原在保護國家安全及規律國家行爲；簡言之，卽在求得集團的安全。不過，現代國際法有種種缺陷，致使此項目的不易達到。但人類亦決不因其法律的缺陷，而停止其道德的向上。此種國際道德之長成，必然的使國際法的精神有以改善。不過，所謂道德者，卽人類之高超的意志，惟吾人對國際道德之認識，不能離開社會基礎，而作空想的，抽象的判斷，固應特別注意者。

歐戰以還，人類忘惡戰爭，酷愛和平，故無論在法律上，道德上均有若干之進步，此種進步之結晶，外交學者往往認之爲一種主義，語之爲國際道德者可，語之爲未來國際法之原則亦無不可，一言以蔽之，卽今日外交行爲之規範(Norm)而已。

此項主義，欲伸廣其範圍，本不止一端。惟按其成熟之程度而言，亦固聊聊無幾。其如民族自決，不承認主義，不干涉主義，不侵略主義，國際協調主義在今日均未成為國際法之一部份，不過，此種主義，經前次世界大戰之後，乃有逐漸由道德的領域而向法律的領域發展之趨勢也。

第二節　國際協調主義

第一項　國際協調與近代外交

國際協調主義(Principle of International Co-operation)，實為近代外交之指導原則。日本法學博士松原一雄嘗謂：『國際協調主義者，乃謂國際關係之基調於各國之「諒解」者也。』(註一)姑不論國際協調主義表現於近代國際外交上，曾屢發生強大國家居指導地位而使弱小國家屈從之畸形狀態，就其理想之真義言，乃基於國際聯帶(international solidarity)之觀念，以確保國際間之和平與安寧為主旨，各國在國際組織系統之內，採取一致之行動，處理國際問題，而消弭國際間之糾紛與鬥爭。如國聯規約之前文要旨，即有(一)以完成國際和平為目的；(二)因此需要廢止戰爭之手段，確立國際法原則，尊重條約，以公平正義基礎而實行國際協調之規定。然而事實上，因國家之强弱大小不等，利害衝突無常，以及政治家外交家手腕之優劣工拙，致使調協主義外交之『各國主張自己之權利利益，同時亦尊重他國之權利利益』之原則，往往自相矛盾。而今日表現於外交

〔註一〕　松原一雄著：外交及外交史研究，第一篇一一四頁。

舞台之所謂調協主義者，多羊頭狗肉，不過以犧牲較弱小者之權利利益，形成和平的侵略，藉以安定一時之國際局面而已。

國際調協主義之意義已簡單敍及；論其產生與成長，亦決非偶然。國際著名心理學家巴爾特里基(Partridge)氏，(註二)嘗舉其產生之重要因素如次：

(一)世界思想之普及；

(二)國民意識之改造；

(三)實際利害之調節；

(四)工業主義之改善；

(五)民衆精神之擴張；

(六)世界組織友邦思想之長進；

(七)人類探求高遠哲理之生活；

巴氏之立論，實可將國際調協主義產生之因素包羅無遺。茲為詳密探討及闡明國際調協主義起見，必需首先研究其所以產生之國際思潮。

[註二] 請參考: Partridge, The Psychology of Nations, pp. 168—190

第二項　國際協調之思想的淵源

法蘭西大革命前國際和平思想已甚發達，如以君權神授論而知名之波叔埃特（Bossnet），在其講授路易十世皇太子之政治教科書中有謂：『以數萬無辜之赤黎，而供一野心家之犧牲，將為上帝之所棄。』（註三）實已含蓄非戰之意義。芬尼倫（Fenelon）謂：『一切人皆為同胞，同胞自應相愛……所謂不得不從事於戰爭者，豈非人類之恥辱乎？君乎！為光榮而戰之語，其忍言之。蓋人道之外，決無眞正之光榮。』（註四）繼謂：『盜金錢者絞殺，征服者即使鄰邦屈服於非正義者，反目之為英雄。奪私人之農園者，加以大罪，從其人民掠奪國家者，不僅無罪，反以為光榮之行動。若然，正義果何在乎？……諸君（諸王）是至上之弱者，若鄰國為避免蒙受更甚之損害，不得已而簽字，則所謂和平條約，實已無謂。』（註五）佛氏之『侵入鄰國之領土為不正當，則鄰國侵入本國之領土亦為不正當，』『顯非消極之和平態度，而主張出以正義之抵抗。他若沃爾登爾（Votaire）之主張反對侵略戰爭，基於人類勿相摧殘之人道主義，闡明戰爭之罪惡，暗示人類國家前途之福利，不外乎如自消弭侵略之貪慾，趨於國際之協和也。

吾人進而探討孟德斯鳩（Montesquieu）之戰爭哲學，當可發見其所謂防衛戰爭之涵義。孟氏在其大著中

〔註三〕 Bossnet, Politique tire des propres paroles de l'Ecriture sainte a Monseigneur la pauphin, Paris 1709, Liv., art. 1. Prop. 2, p. 440—441

〔註四〕 Fenelon, Aventures de Telemaque

〔註五〕 Fenelon, Examen de Conscience Sur les devoin de la Royaut, XXVI.

曾謂：『國家之生命正與人民之生命同樣，若在自然的自衛之時，則後者有殺人之權利；若爲自國之存亡，則前者有戰爭之權利。』（註六）是以承認自衛戰爭之正當，卽無異宣布侵略戰爭之非法。孟氏更從法理論之觀點，批判戰爭之是非。凡人不論如何柔弱，皆有「和平」「食物獲得」「互助之慾求」(La priere naturelle qu'ils se font tonjours l'u a l'antre) 之願望，此願望乃自然法的。而且人類開始社會生活，卽忘其本來柔弱之性質，發生平等之觀念。『萬民法當然根據下述之原則：和平之時，諸國民竭力謀求福利；戰爭之時，各不放棄己身之眞正利益，且儘量減少戰爭之禍害(Gost of war)』云云。百科辭家荷巴哈(Holbach)更以各人關係之正義觀念，移於國際關係中，彼謂：『自然法，恰如各社會之構成員不許相互否定他人之利益，國家亦不許相互否定，破壞或奪取他國應享之利益。結果正如個人由於放棄其獨立之一部，而得社會之利益，一個國民亦應讓渡自己權利之一部，於集合的其他諸國民。若一個社會爲支持自己而出以如何之行動，則其他社會亦必須同樣享受』。（註七）類是之理論，在消極言，以防衛自己權利爲正當；在積極言，則要求國際關係之協調。

其次盧騷論述由於社會契約而構成之意思，常爲要求公共利益之意思（共同意思），且共同意思必然爲國家之絕對主權，個人對之不能不絕對服從；同時其他社會之主權，亦不能非法的侵害其自主獨立。要之，盧騷已從其契約論之立場，判定縱以武力征服弱小人民，若無社會契約，亦不得併合被征服地，暗示吾人以現代民族自

〔註六〕 Montesquieu,L'Esprit des lois,Liv.X.ch.,2.,p.151

〔註七〕 D'Holbach,La politique maturelle au discours sur la princips du gouvernement,Londres,1773,ss.XIX,p.31

決主義之思想。

康德之永久和平論問世後九年，以歐洲救世主自任之俄帝亞力山大一世，曾以組織基督主義之一大共和聯邦，改造歐洲之國際政局方案，通告英國政府，徵其意見。英王喬治三世竟在議會開會之勅語中，以深長之言詞，對之表示敬意（一八〇五年一月十五日）。及一八一四年十月法國社會主義之鼻祖聖西門出版題名歐洲社會改造論(Reorganization de la societe Eurro eenne)一書，闡明爲國際一般之利益，犧牲國家之私利，實爲歐洲永遠和平之先決條件。聖西門採取當時在維也納開會中之國際會議爲範疇，擬在歐洲成立兩院制之國際議會，上院由各國之世襲君主組織之。雖然當日一般自由主義者，對於此點莫不加以嗤笑；但聖西門之歐洲改造論，直接間接對歐洲國際政治之思想有極大之影響，自不待論。

第三項　歐洲與國際協調

拿破崙戰爭時，國際連帶之觀念已蘊蓄於歐洲諸國民中。拿破崙遠征莫斯科之失敗後，被侵略國乃互相協力，英、普、奥、俄四國同盟，乃應運而生，此實爲歐洲協調之第一階段。一八一四年二月同盟四國在赤特羅(Chatill-on)與拿破崙使節談判之際，四國全權代表會宣言曰：『同盟全權，不僅被派爲四國全權，且有在構成一體之歐羅巴之名義下，與法蘭西構和之權限而出席，四國關於媾和而締結之諸決定，均負有使同盟諸國承認之責任。』及同年三月一日締結修門特條約(The Treaty of Chaumont)成立，歐洲之指導政治。修門特條約乃爲歐洲列強對法蘭西之防禦同盟之張本，就當日之情勢言之，抑制法蘭西，即爲維持歐洲和平之第一步。尤其在第二次

巴黎條約中明確宣言四國同盟應極力維持歐洲和平，且進而圖謀諸國民之幸福與繁榮。雖然，所謂歐洲調協，不外由拿破崙英雄之獨裁，移爲四強大國之支配，而其所謂和平之維持者，亦爲『權利均衡』與『武裝和平』之遁詞而已。但歐洲政治趨於一部分國家之調協，由國際會議之共同協定，而安頓國際糾紛，較之由一國家一君主之獨斷，動以武力解決者，實已更爲進步。

歐洲調協之行動，雖諸強國輕視小國之主權平等，佔事實上之政治優越權，動輒採取干涉之形態；然對於在某程度上防止戰爭及處理國際事件，非無相當之貢獻也。

今更以神聖同盟爲例。一八一六年一月一日神聖同盟在莫斯科發表之後，因其具有以基督教之教義而規定國際實體之高遠理想，各國君主，均認爲無防害於自身，而且小國君主又可藉之爲鎮壓革命之保障，除英國土耳其及羅馬教皇外，多加入神聖同盟。然而，當時海外商業發達，資產階級勢力日漸膨脹，爲經濟組織變革所反映之民權思想，亦蔚然膺上。故資產階級欲取得貴族僧侶之政權，而發生民主主義革命，代表社會舊階層勢力之神聖同盟，自然加以極端之壓迫。威羅那會議時，基於神聖同盟之實際指導者，奧國宰相梅特涅之意見，討論西班牙問題，意大利問題，希臘問題，奴隸買賣問題，美國大陸沿岸之海賊問題及西班牙之美國殖民地革命問題等。然以時代產生之民主政治，既不能由反動勢力加以遏制，而神聖同盟又已喪失時代之意義；且以英國之不干涉內政主義，美國之宣稱門羅主義，益使神聖同盟早已離開其歐洲調協之道德的根抵，而與歐洲指導政治混同，供保守反動政策之工具，以抑壓諸國人民之要求而已。故某學者嘗謂：『神聖同盟乃對抗法蘭西之帝國主義與其他國

家之民主主義而產生之時代的畸形』。（註八）

法國碩學德甫斯(Deupuis)在其均勢主義與歐洲調協大著中，曾下正確之論斷：『大臣宰相及外交家，往往爲立功揚名，而以不當及過分之要求，强迫對方國承認之傾向，與互讓妥協，勿寧對交涉之對方出以高壓之態度，以期更能令人注目，博得新聞界及一般民衆之贊頌也。從而政治家外交家較之發揮妥協融和之精神，更易陷於威脅之態度……所謂歐洲調協甚至世界調協之制度，若有缺陷，乃人之罪，非制度之罪。』（註九）良足省察。

〔註八〕淺野利三郎著：最近國際思想史三五八頁。

〔註九〕轉引自松原一雄著：外交及外交史研究一一〇頁。

第三節　民族自決主義

第一項　民族自決主義之誕生

大史學家慕爾(P. Muir)嘗言：『在十九世紀民族主義與民族自決兩者，使歐洲產生二大民族國家與五小民族國家。兩大民族國家者，即意大利及德意志；五個小國者是爲希臘、比利時、塞爾維亞、羅馬尼亞以及保加利亞。』在此等國家之中，除德國而外，均係藉世界同情心的援助而獲得民族獨立之最後的勝利。（註一）在十九世紀初期，所謂民族意識的高漲，使東羅馬帝國二元帝國正統主義完全破產，是於「民族獨立」(National inde-

〔註一〕見P. Muir, Nattionalism and Internationalism

pendence）乃方興未艾，高聲亟呼，所謂：「一民族即國家」的原則（註二）向舊帝國的殘骸進攻。所以十九世紀初葉，正可名之爲「民族獨立」的濫觴期。

然而，民族主義的亟端，即成爲民族主義的反動，換言之，便爲一些野心家及新興資本階級，作爲向外侵略的工具。自從普法戰爭之後，所謂汎民族運動(Pan-movement）風行一時，汎日爾曼，汎斯拉夫，汎美利加……不一而足，民族之傾軋，亦隨之而達沸點。直至空前的歐戰爆發，使世界的政治家痛感前非，遂有威爾遜大總統首唱之「民族自決」（Self-determination），一唱百應，萬邦景從，世界人心，無不深深同情此種主張。

民族自決原則，在十六世紀時，已有先例，惟其風行時期則在法蘭西大革命及發佈人權宣言之後。俄皇亞歷山大深爲此項原則所感動，乃宣稱：『上帝爲人民之福利以任君主，何得背人民之志願及利益而割讓領土，』可謂悲天憫人之語。實際上，自一八四八年以來，直至歐洲大戰以前止，除在巴爾幹及匈牙利有一部分民族自決的運動而外，幾乎全向相反的方向進行。此等被壓迫民族受盡異民族的虐待，可如商品一樣，隨時在大國之間交易。歐戰爆發，適如貝厄爾所云：『歐洲約有十五個附庸民族，算是有了補救那幾百年來錯誤的機會。』（註三）一九一五年六月在法蘭西領導之下，開民族會議，該會議所發之民族權利宣言之前文中申言：「民族之差異即是進步之實貴條件，」並接謂：『民族不論其所賴以成立者爲共同種族，共同言語，共同習慣，亦不論其成立原因是否

〔註二〕 見神川松彥博士著：外交史稿。

〔註三〕 Intelligent Man's Way to Prevent War,p.102

由於不同人種之自願聯合，均有自由處分其自己之權利。』此種呼籲，乃引起世界輿論之同情與多數政治家之響應也。

第二項　威爾遜與列寧之民族自決論

一九一六年五月二十七日，美大總統威爾遜氏呼應各國勞働及和平團體，而提倡「民族自決」當時僉來合心，率以「民族自決」是一個國際永久和平之最大基石與原則。協國密約公佈之後，世人識者莫不憤慨，所以威氏曾幾次申述此原則，以喚起各國注意。其最主要之演辭中，曾言：

『一國之人民不能在一國際會議或競逐者間之諸約而私相授受，以移轉其主權也。蓋一民族之希望必須尊重，其人民亦必須由其自己之同意始能受其統轄治理。故「民族自決」云者非一空洞之口頭禪。此實爲今後政治非奉行不可之原則是也……然則其原則將如何適用耶？』

第一、各部分最後之解決必須基於其各自特殊情形之主要的正義，以期在此種調整之下，使和平持於永久也。

第二、論人民及其土地不得由甲方與乙方交換，猶然如動產及抵押品，以圖列強之均勢，此種行動將永遠可鄙。

第三、但每項領土之決定必須以該地居民之利益爲趨歸，萬不能以追隨國間之單純的評議與條件而宰割之也。

第四、對於明確之國民的願望，須予以最大之滿足，而不得加入新舊之敵對不調的因素，有足以破壞歐洲和平繼而及於全世界者。(註四)

此原則，不但對人類之崇高理念有所供獻，其對於歐戰媾和上，亦有極大之影響，固不待論。(一九一五年十一月)俄國大革命家列寧氏曾謂：

「我們要求民族自決的獨立與自由，吾人其所以要求從壓迫人的國家來分離的，並非吾人在夢想一個經濟的一元化的世界，尤非想扶植小國分立的理想。反之吾人正想建設眞正立於民主的，眞正的國際的基礎之上的一個大的能如唇齒相依，甚至於溶爲一爐之國家。但是如果沒有所謂分離的自由，實不可思議矣。」(註五)

果然，在列寧氏指導下的蘇維埃政府當政的一九一七年十一月八日立刻下令，(註六)極力主張「民族自決」及「人民投票」的兩大原則。蘇俄並首先實踐此項原則：『蘇維埃社會主義共和國宣布一原則，以與世界各國建設民族自決之權利，縱至其所合併之各民族全部分離亦所不惜，』於是立陶宛、芬蘭、拉多維亞、愛沙尼亞、波蘭……均一一由此蘇維埃新政權下而得解放。

〔註四〕Intelligent man's Way [illegible] Wai, p.102

〔註五〕Schuman, International [illegible]

〔註六〕Decree of Peace of the All-Russia Convention [illegible] of Workers' Soldiers' and Peasants Deputies.

第三項　民族自決之眞價値

何謂民族自決？簡言之，即「各種民族有依其自由意志(Free will)而選擇其政府，以及政治的文化諸機構的形式」的原則。要而言之，「民族自決」是包含下列兩個要素：

一、一民族有以自由意志決定其社會的政治的生活，及其制度。

二、一民族有爲達到此種目的，結成政治的團結及由其國或統治國家脫離的權利。

有人杞憂以爲設如一旦「民族自決」的原則爲國際間的法律所公認，則世界上一定小國分立；國際秩序，則必不免犬牙狠錯，不可收拾，而有再演巴爾幹化之可能。實則民族主義和與族自決，在其意義及其發展上乃判然兩物。「民族自決」雖然與 Nation state 有不可分的聯繫，但其本身則有一種新的出發點。就是非必強使每一民族必須構成一個國家，乃是弱民族要從強民族的壓迫之下解放出來。易言之，就是保護弱小民族，所以民族自決，乃是一種當然的權利。（註七）列寧曾謂：

「適如人類如果能夠由被壓迫階級之獨裁的傳統期而取消階級，則人類亦正能由被壓迫國經過完全解放期——民族自決——而能實現此決難避免的國家之溶解。』（註八）

解決現代外交問題最中心的民族問題，其方式雖多不勝擧，然而一般識者深信「民族自決」是解決民族

〔註七〕 詳請參考信夫：國際紛爭與國際聯盟頁二三五。

〔註八〕 Lenin, Sobr, Soch, XIX, p, 73

糾紛的最有效的辦法之一。民族自決的理想，一日不能實現，則國際紛爭一日不免。但在國際法上，除蘇俄政府正式宣言承認而外，(註九)迄未能正式法律化，深屬遺憾。(註一〇)然而其必健步於最近的將來，吾人毫不置疑。「民族自決」適如威爾遜氏所主張，它不是一個空名詞。宜如何法律化，宜如何實際化，尤待世人之努力也。

第四項　凡爾賽和約中之民族自決

民族自決主義之精神，究如何表現於和約之中，殊爲一有興趣之問題。(註一一)前節可略述民族自決主義之概略，而在參戰各國之當路者，首先提出此項原則者，無疑的爲威爾遜大總統。其間如一九一五年九月五日在瑞典提姆梅爾瓦德所開之各國社會黨大會，即曾滿場一致決議人民自決爲和平基礎，而堅主無合併。路易需治於

〔註九〕詳請參考：Vsesoiuznaia Kommunisticheskaia Partiia v Rezoliutsiiakh ee S ezdovi Konferentsii(1896—1926)

〔註一〇〕在巴黎和會立案國際聯盟規約之際，威爾遜氏曾欲插入民族自決一條，在其原案第三條中：『締盟國約定相互保障政治獨立與領土完整。然締盟國甚於現在之人種的狀態及抱負或基於社會的及政治的關係之變化，而認爲將來有修正領土之必要時，得遵從民族自決主義而實行之；且於代表委員四分之三，鑑於關係人民之健康福利及其明瞭之利益可予修訂之時，必須得該當地人民之同意並諒解，凡將變更領土時，亦須予以均等之實質的報償……』然而這草案終歸爲野心勃勃的帝國主義的國家所不採納，僅在規定聯盟規約第十條時有所注意而已。

〔註一一〕關於和約中所表現之民族自決主義，請參考日本國際法外交雜誌第二十卷第六號堀內謙介氏論文。

一九一七年六月十九日在哥拉斯哥演說中亦謂關於處置德國之殖民地，應以居民自身之希望及其利益爲定其將來統治之重大要件。此種主張，姑不論其動機如何，其對於和約中相當採納此種主義，自然有若干之影響。此外最值吾人注目者，厥爲蘇俄於一九一七年十二月二十二日在布利斯特第一次媾和談判，由蘇俄全權委員提出媾和之基礎條件如下：

第一條：絕對不許強制合併在戰爭中所佔領之領土，佔領軍須於短期間內撤退之。

第二條：在戰爭中失去政治獨立之民族，應完全恢復其政治的獨立。

第三條：在戰爭中未享有政治獨立之民族，對其所屬或國家之獨立問題得予以依一般投票之方法而自由決定之保障。

第四條：遇有數種民族雜居之領土，其少數民族之權利，對於民族之文化，民族之獨立，盡力設特別法規，以保障其行政上之自治。

第五條：不賠償。

第六條：殖民地問題得以第一至第四爲根據而解決之。

此項主張，可爲最徹底之明律，蘇俄雖未得中歐各國政府之採納，而與威爾遜十四條中之第五條，前後輝映，亦殊有價值。

一部和約原係由暴力獲得的產果，欲其盡採此項神聖之原則，本屬無稽之談。所幸，巴黎媾和預備會議中，多

少對民族自決主義加以參考。從來所謂領土問題，是包含種種政治上經濟上以及歷史上極複雜的關係，再加以戰後勝敗的觀念往往不能不離開民族自決的原則，乃理所必然。不過，在此次和約中，尚有數處特點，可資吟味。茲舉其要點如次：

第一、在和約中承認被征服民族之獨立，如多年在奧帝國壓制下之波蘭、捷克、南斯拉夫、羅馬尼亞等國之完全獨立。此點，由政治上固可另作解釋，然而，被征服民族之獨立，謂非與民族自決主義相背的。但其中應注意者，猶有兩點：

（一）基於民族主義而承認獨立之民族國，在其領土內，仍有若干之異民族，因此，對此異民族之少數民族利益應加如何之保護？

（二）卽民族獨立與海口（Outlet to the sea）之關係。威爾遜提倡一民族爲完成其經濟上之獨立，必需有通出海口之自由。於是波蘭、但澤、南斯拉夫要求阜姆，然而此種要求，是否背乎民族自決之實際的情勢？

第二、在合約中之領土合併，有一部亦按民族自決之原則。如居住多數羅馬尼亞人之 Banat 由匈牙利割歸羅馬尼亞；屬舊俄之白沙拉比亞洲亦完璧歸趙。Banat 洲另一半因塞爾維亞人多數劃歸南斯拉夫。

第三、在和約中對於異民族混合而不易解決之屬地，或因利害關係之重大，難於解決之地方，則採取人民

投票(Plebiscite)之方法，由居民直接決定其歸屬。此種人民投票約有三種方式：

(一)條約實施後，在一定之期間內依住民之投票而解決其領土歸屬問題。其中如 Sleswig, Upper Silesia, Teschen, Marienwerder, Allenstein 等處，均以各主要聯合國為代表組織國際委員會，在條約實施至投票終了以前，管理該地方之一切行政及程序。

(二)對某地方之一國領土權，在條約實施之同時，一旦使之移於他國，需於一定之期間內，將登錄簿公開，予居民以自己表示其願望之權利，以民意公表之結果而通告於國際聯盟，以決定其所屬。如舊德領 Eupen, Malmedy 兩郡者是。

(三)此種人民投票，如薩爾流域，德國因國際聯盟拋棄該地之統治權，而至十五年後，依同地域住民之投票決定之。(現已於一九三六年人民投票，劃歸德國)。

第四、為少數民族之保護(Protection of Minorities)——以歐洲民族之複雜，欲在某一地域，完全依民族主義以自成國家，殊屬困難，故在多數情形下，亦不免混有少數之異民族。和約中規約對少數民族之利益得加以保護，主要聯合國間與各該關係國均各別締結保護少數民族之條約，國聯有權保障之。此項規定，並非得聯盟理事會過半數之同意，不能變更，此項規定，無異實現蘇俄政府講和條件第四條之原則，即：

(一)對生出國籍，言語，種族，宗教不得差別優遇，並對一切居民得保護其生命及自由，及其公共秩序及善

良之風俗。

(二)有國內住所及住民資格者，得有國籍取得權，在十八歲以上者，均有國籍選擇權。

(三)種族，言語，宗教在法律上一切平等，並得平時享有一切公權私權。

(四)一切之社會生活上，自用之語言，以及在法庭上使用非公用語，得予以便利。

(五)少數民族之法律上及事實上之待遇，得保障其平等，並予社會教育之設施的自由。

(六)保障少數民族兒童得受其本國國語之教育。

第五、在和平條約中，另一表現，即由殖民地之分割，而變爲委任統治制度(Mandatory System)。列强之所以採用此種制度者，一爲避免帝國主義的嫌疑，而尊重不合併及民族自決之原則；而在實質上能滿足列强分割的私慾。實際上，則與民族自決背道而馳也。

參考書

Hanser,H.,Principe des Nationalitites,1916

Lavergne,B.,Le Principe des nationalites et les guerres,1921

Herbert,S.,Nationality and its Problems,1920

Geroud,J.,Le Plebiscite international,1920

Brun,L.,Le Probleme des minorites,1923

Blagoyevitch,V.,Le principe des nationalites et son application dans les traites de paix de Versailles et Saint-Germain.

Buxton,N.E.,Oppressad Peaples and the League of Nations,1922.

Muir,R.,Nationalism and Internationalism,1917.

第四節　不干涉主義

第一項　國際法中之不干涉主義

在國際法上一國的行動凡有涉及第三國之主權，生存，獨立以及平等權，即謂之干涉。國際法大家威爾遜氏曾謂：

『因一國有獨立之權利，同時亦必有不干涉之義務，故應嚴厲的禁止其足以限制他國自由之一切行動也。』(註一)

在國際法上一般的通義，既以爲除非根據合法的條約及權利的干涉，均屬不合法。但在實際行動上，勿寧多數是辯爭其爲合法的。美國藉口門羅主義，可以隨意干涉加勒比海沿岸諸國，其如古巴、海地、巴拿馬；日本更是毫無忌飾的，依着對華種種不平等條約的權利，實行種種干涉內政的手段——其如二十一條，山東出兵，塘沽協定

[註一] G.G.Wilson,International Law,8th ed.,1922,p.87

後之華北變局；英國之於埃及、印度；法國之於安南、緬甸、摩洛哥；意大利之於阿爾巴尼亞、阿比西尼亞……諸如此類的事件不可勝數。同時，因此種非法的干涉，必然容易引起外交問題，今日西班牙內戰問題，實為國際干涉內政之一適例也。

第二項　干涉之種類及事例

就干涉之性質而言，一般的可以分為五大類：

第一類　憲法干涉——卽某强國為干涉自己之利益而干涉他國之政治組織。如昔奧諸國是。為保持歐洲的君主制而干涉法國革命，一七九一年八月廿七日發表比爾尼茲宣言：以四國聯軍的威力，强迫法國恢復君主制度。又如一八一五年之神聖同盟條約保持奧西的王統，均是列國干涉的結果。

第二類　財政的干涉——多係資本主義國對落後國之投資，而附以政治的條件，例如前數十年間我國之政治借款等。其次，更有依武力强迫債務國履行償還，如一八九四年德法之對葡萄牙者是。又如日本之干涉歐美對華借款是。

第三類　軍事的干涉——如美國之於古巴；意大利藉口奴隸制而遣大軍於阿比西尼亞；日本為干涉中國革命而出兵山東。

第四類　外交的干涉——其最顯著的如俄德法之三國干涉日本佔領遼東半島。

第五類　行政的干涉——如歐洲各國在戰前對土耳其要求在白人居住區之州官得為基督教徒，或各國

領事所推荐之人。法國在摩洛哥設立法國警察，以保護歐洲之商人。

第三項　不干涉主義之淵源

在拿破崙沒落前後，以梅特涅（Metterich）爲中心的歐洲外交界，動輒藉神聖同盟的護符，以干涉歐洲諸小國之內政。小國不平則鳴，乃大聲疾呼「不干涉主義」（註一）當時所謂正統主義，專制主義，原是干涉主義的護符。然而新興產業資本之英吉利，却不能不以商業的自由主義，影響到政治的自由主義上來。所以在一八二〇年十月五日英國政府宣稱：『英國政府除非因外國之政變，對國內蒙有直接而急迫之危害時，不能承認外國之干涉內政爲正當化』。此項聲明，後世稱之爲「不干涉主義」的第一次外交宣言。他如美國的不干涉條項(Principle of Non-intervention) 卽所謂一八二三年門羅大總統的諮文，（註二）以及繼門羅主義之後的古拉哥主義，（註三）均爲不干涉主義的表現。此外大哲學家康德的永久和平論(Zum ewigen Frieden,1795)在其預備條款(Preliminalartikel)第五條中規定：「任何國不得以武力干涉他國之憲法或政府」亦復可視爲不干涉原則的宣言。（註四）

〔註一〕參見拙著國際法發達史第八章第二節。

〔註二〕詳見門羅主義節。

〔註三〕古拉哥主義（Drago doctrine）是一九〇二年十二月二十九日阿根廷外長古拉哥氏所提出於華盛頓之意見卽：『締約各國公認此國對於彼國索償其國民契約上的債務，不得訴諸武力』。而於一九〇七年海牙和會時法律化矣。

在不干涉主義建設最有功績的，首推堪寧(Canning, George 1770–1827)。時外相為 Castlereagh，其政策頗受堪寧氏之影響。在維勞納會議之後，威林敦大公(duke of Wellington)，主張反對英國參加干涉西班牙。此點實開歐洲外交之一新紀元，而堪寧對此，亦主張到底。有一次英國要干涉西班牙的時候（一八二三年）堪寧即大聲呼主張：『同盟國已經團結以反對法國之軍事統治，但亦非為統治世界或以妄參他國之內政而出此。』彼除堅決反對歐洲警察制外，並聲明英國應與主張各國有權以選擇其政治制度之自由。此種主張，在神聖同盟的當時，誠為大逆不道之革命言論，使正統主義者驚心動魄。即彼在國內亦時遭二黨之擯棄。（註五）因此，神聖同盟的干涉政策，遂漸失敗，如希臘於一八二九年獨立，比利時繼之於一八三九年脫離荷蘭獨立；歐洲多數國家鑒於專制之暴戾，多改用立憲制。一八五二年拿破崙三世更宣言採用民族國家的原則(Principles of Nationality)，自此以來，正統主義與干涉主義，乃漸泯跡，而不干涉主義亦漸為文明國家所採用，而漸成為國際法上之一種原則。

第四項　戰後之不干涉主義

大戰以後，不干涉主義漸次認為國際法上之一原則。此種原則如謂為法律的，勿寧為道德的。因法律無論如何亦難以徹底拘束強國之不干涉弱國之內政，而小國如不在國際的援助之下，亦難拒絕此種不法行為。因此，道

〔註四〕 詳參見神川松彥著國際聯盟政策論第五六頁以下。

〔註五〕 參見大英百科辭書堪寧傳。

德與正義之規範，適可以補法律之不足；使除在法律上（數國或兩國）强國受相當之壓制外，世界人士，均一律承認干涉他國內政卽爲侵略，此不法干涉行爲最卑劣之手段而加以嚴厲之排斥。（註六）

國際何以不能徹底防止干涉行爲，不外下列數點原因：

（一）國際制裁之發達尚未成熟；

（二）干涉行爲確定之困難；

（三）國際經濟缺乏世界之統制。

雖然，不干涉主義並非因上述之困難而不能成立，蓋在不久之將來，內政不干涉主義將必因國際主義之進步而加以確認。現在多數學者，對此項問題，均努力研究，目下之成功部約有下列數端：

（一）以人種或宗教爲理由或藉口以干涉他國內政者，已絕對遭受排斥，如意大利侵略阿比西尼亞卽以人種爲理由，致遭世界一致之攻擊，而由聯盟加以制裁。

（二）一國之政治制度在不危害它國之範圍內，認爲干涉一國之政治制度，爲一越權行爲，而必引起重大之結果。如聯合國之干涉蘇俄革命，結果遭絕大之打擊。

（三）債務及經濟關係不能以武力强制之，否則卽將認爲强盜行爲。都拉古主義者卽如是。

（四）排斥單獨干涉，蓋單獨干涉往往容易構成侵略行爲，如斯特蒲（Dr. Strupp）所著之國際法外交大

〔註六〕 見花岡學士著最近之國際政治與內政不干涉主義一文載日本國際法外交雜誌第二七卷第八號。

辭典(Wörterbuch des Völkerrecht und der Diplomatie)中曾論干涉與國際聯盟之關係，而引用聯盟規約十一條及十五條謂「公共干涉之思想在國聯規約中更進一步發達於確定的整備(Einrichtung)』蓋國聯規約之精神在反對侵略，維持和平，因此乃有反對單獨干涉，而採國際調查，和解，仲裁，或共同干涉之趨向。

以上四點，僅就其概括的觀念着眼，吾人尤欲指摘若干事實以為例證

關於不干涉主義之實例甚多，不遑一一枚舉，其最著名者，如一九二八年在哈瓦那(Havana)所開之第六次汎美大會中曾討論禁止干涉問題，當時卽決議將此重大問題，交付第七屆汎美大會。但該會議中，對於干涉有三種意見：

(一)不干涉主義夙為拉丁美洲多數政府及法律家之主張，以為於平等獨立之原則下，任何大國均無權遣派軍隊於他國領土之內，肆行干涉。

(二)片面干涉——此種意見，多為大國之主張，大國以為弱小國屢起內亂，常發暴動，致往往不能履行國際義務，故有用武力干涉之必要。

(三)國際干涉——此種主義須以由國際管理為原則，卽必須基於國際機關之主權。

此項不干涉問題亦成為汎美政治之主要論題之一，將來之發展，特別值得注意。

在條約上明白規定不干涉者，有如千九百二十一年二月二十六日，在莫斯科簽訂之俄波媾和條約第四

規定如下：

『各締約國承認各自國民有自由毫無障礙決定其政治的運命之權利，且嚴加制止干涉對方國之國內事件。』

蘇聯對外條約中類似此種條款，當不止與波斯一國，亦足見蘇聯對不干涉主義有特別之因緣也。

參考書

H.W.V.Temperley, The Foreign Policy of Canning 1822—27, 1925

J.A.R.Marriott, George Canning and His Times, 1903

F.H.Hill, Some Political Correspondence of George Canning.

Stowell, Intervention In International Law, 1921

Flocher, A.von, De l'intervention en droit international, 1896

第五節　不承認主義

第一項　不承認主義之來由

在近代外交以至國際法中因中國問題而產生之特殊理論，不乏其例。東北事變以來，在中日兩國之紛爭中間，產生一極為國際所重視之新理論，（國際規範之一新原則）——即一九三二年一月七日美國國務卿史汀

生之對中日兩國之通牒，俗稱爲史汀生主義(Stimson Doctrine)，即「不承認主義」(Principle of Non-recognization)(註一)是也。

事在日本聲明攻擊錦州之前，美國曾警告日本，謂攻錦州爲一極不幸之事件。日本既佔錦州之後，史汀生即於一月五日召集英法駐華盛頓大使討論對滿州問題之合作辦法，但談話情形不允發表，眞象無從得悉。經過種種外交行動之後，美國國務卿乃於一月七日，向中日兩國發出照會，並分致簽字華府會議以及九國公約之各國。該項照會內稱：

『最近錦州方面之軍事行動，業經一九三一年九月十八日以前中華民國政府在南滿最後存留之行政權威，破壞無遺。美國政府仍深信國聯行政院近所派之中立調查團，必能使中日兩國間現時困難易得最後之解決。但美國政府鑒於目前情形，及其自身之權益與義務，認爲對於中日兩國政府，有作下列通告之義務：即美國政府不能承認任何事實上之情勢爲合法，凡中日兩國政府或其代表所訂立之任何條約或協定，足以損及美國或其人民在華條約上之權利，或損及中國主權獨立或領土及行政之完整，或違反國際間關於中國之政策，即通常所謂門戶開放者，美國政府均無意承認。又凡以違反一九二八年八月二十七日中日美三國在巴黎簽字之非戰公約之方法，而造成之情勢，或締結之條約或協定，美國政府亦無意承認之。』(註二)按此項照會，在普通外交習慣

〔註一〕斯帝生爲胡佛任內之國務卿，其主張爲代表胡佛大總統之者，故亦有名之爲胡佛主義(Hoover Doctrine)，但不甚流行。

〔註二〕本文係非公式譯文，見國聞週報第九卷第四期。

中，爲一通常之聲明，惟該照會後段所謂：『凡以違反巴黎非戰公約之方法而造成之情勢或締結之條約或協定，美國政府亦無意承認之。』一段具有特別重大之性質。蓋此項所言，非但對中日兩國政府，即對於簽字非戰公約之任何國家，均所指及，故此項宣言，乃爲國際間所注意，並引起外交及國際法學界之爭論也。（註三）

第二項　國聯大會之決議案

史汀生主義，其所以更引起國際注意之另一因，即史汀生主義與國聯不承認主義之聯繫。在美國通牒之後，即二月十六日理事會爲響應此項通牒起見，亦曾發表一公式通牒，表示態度（註四）旋東北事件由行政院移轉於國聯大會處理，三月十一日國聯大會發表一重大決議，經聯盟國四十四會員國之贊成投票（中日兩國棄權），該決議案大致如次：

『大會宣言……國聯會員國，不承認依違反國聯會約與巴黎公約之手段而造成之任何局勢，條約或協定，乃會員國之義務。』

此項宣言在政治上係國聯正式接受史汀生一月七日之通牒，即所謂「不承認主義」之原則。同時，在理論

［註三］此中最主要之論文請見 Arnold D. Mcnair, The Stimson Doctrine of Non-Recognition（載一九三三年英國國際法年報及 William 之講演，及 Problems of Peace and War）日本學者威權之著作，見橫田喜三郎著滿州事件與胡佛主義（國際法外交雜誌第三十二卷第一號）及松原一雄著斯帝生主義在學界之反響，載同卷第九期）

［註四］該通牒內容如下：「無視盟約第一〇條所引起聯盟國領土完整之一切侵害及其政治獨立之一切變化，均不認爲有效。」

上，使不承認主義與國聯規約與巴黎公約之理論條件加以溝通。因此，得以加强「不承認主義」在國際間的意義，不承認主義遂益爲國際學界所重視矣。

第三項　違反之界限

馬克奈爾（Mcnier）嘗言：不承認主義，因國聯大會之決議，在政治上，道德上，均有顯著之效果，爲一不可爭辯之事實。不僅歐美學者如此主張，即當事人之日本學界亦未見有何反駁之餘地。以法律之觀點言之，所謂違反巴黎非戰公約及國聯規約之所指，依馬克奈爾之分析，大致如次：

甲、違反非戰公約之方法：

（一）國家政策之工具之戰爭。

（二）爲解決國際紛爭，而用戰爭或其他任何之非和平手段。

乙、違反國聯規約之方法：

（一）第八條——擁有軍備。

（二）第十條——受外部之侵略。

（三）第十二條——在國際法庭之判決或行政院之報告後三個月內而訴諸戰爭者。

（四）第十三條——對服從判決之聯盟國而訴諸戰爭者。（第四項）

（五）第十五條——對應行政院（或大會）之報告所記載之勸告之紛爭當國而訴諸戰爭者。（第六項）

此種條款極爲明顯，而且在理論上之紛爭點亦少，惟獨所謂非和平地手段，究竟爲指戰爭(War)(註五)而言？抑係指在海牙規約中所用之兵力(La force armeé)？各國學者之議論，頗爲紛歧。其中帝國主義之御用學者，往往認爲史汀生之未指戰爭，特引以爲幸。但無論如何，兩種公約上之明白語句，將不因此而致混淆也。

第四項　不承認主義在國際法中之地位

馬氏論文之中，對於承認與不承認，在國際法上之意義，曾加以詳細之介紹，並舉證若干實例，吾人限於篇幅，不克縷述。不過，通常在國際外交中所謂承認及不承認問題，祇是政策的，而非法律的。但所謂國際法，乃是多數國家合意之一種規定，故凡一件原則，經世界多數國家承認後，便是法律，便是規則。日本學者橫田喜三郎對此點曾說：「國際法上之規則，乃由諸國家之合意而成立，合意之內容即爲國際法上之規則。在嚴格意義上，國際法上之規則，乃對國際法團體之普遍的，妥當的規則。易言之，即對一切國際法團體員，以及國際法團體所屬之一切國家的妥當規則。此種規則，即由一切國家之合意而成立者。史汀生主義已經五十四國之採用及支持，此五四國實即國際法團體所屬國家之大多數，由此點觀之，史汀生主義實即一般之國際法規。」(註六)橫田之言，是將史汀生之不承認主義，在今日國際法及外交原則所佔之地位，說明無遺。

然而，不承認主義，在國際法上究竟有何種實際之效果，此點尤有待於國際法規之一般之發展。不過，此項主

〔註五〕關於戰爭在法理上之解釋，請參考：The Legal Meaning of War(Transactions of Grotius Society, XI. 1926, pp29—51

〔註六〕見上記橫田氏論文頁七六。

義之成立，無疑的，對於國際間之遵守條約，得一強有力之保障。從來國際法中，卽缺乏此項之保障之原則；易言之，過去凡不論以强力，暴力，壓力諸手段所締結之條約，均是神聖不可侵犯。而今之主義，乃正相反。卽凡以違反和平手段所造成之局勢，以及締結之條約及協定，均爲不合法，國際間對此非法之成果，全不予以承認。國際法學者萊斯特（Q. Wright）曾言不承認主義一經確定，國際法將被革命矣等語，（註七）或非過言。

不承認之辦法，確使帝國主義之國家，有躊躇其侵略行爲之意義；惟單是不承認，仍非積極有效之辦法。所以，威廉氏亦曾言及制裁問題。威氏明白指出，設如一國甘冒侵略之大不韙，其局勢，條約，協定，亦決不至因受他國之不承認，卽行取消。由此言之，不承認主義，仍是消極之辦法，如不使制裁(sanction)與不承認主義作有機之關聯，其效果仍難充分發揮也。

〔註七〕 Q. Wright The Stimson Note of January 1,1932(American Journal of International Law)1932,p.345

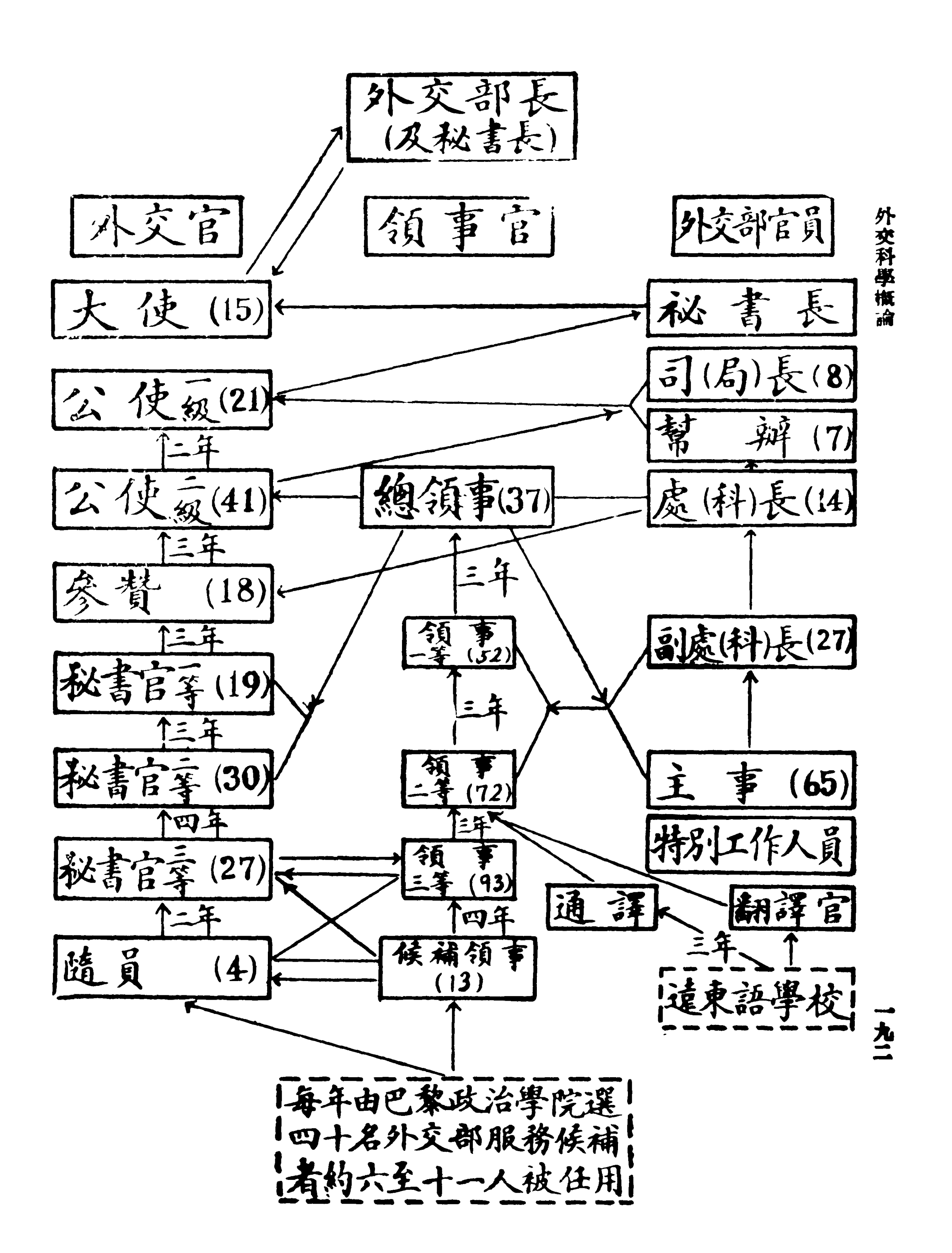
第六章　外交機關之組織

第一節　外交機關之意義

外交機關，由廣義言之，不僅限於一國之外交部；如馬爾丹斯氏稱之為國際行政機關(Organe de l'administration internationale)與本海姆氏則屬之為「國際關係之國家組織」(organs of the states for their international relations)，推其用意，蓋外交機關非僅一國內部之政治機構而已；同時，亦為對外的國際行政的機關。以與馬奧二氏之見解，亦頗具相當理由也。

茲所論者，乃指狹義的外交機關，即一國外交機關的機構、凡外交部之中樞機關，大公使館，領事館之在外機關，以及其他特殊或臨時機關，均包含在內。

大戰以還，多數外交家以及外交學者，咸注意於外交之機構及其運用。就一般行政觀點而論，凡屬一個機關其組織能否嚴密，運用能否靈活，人才能否適宜，最易影響於政治效果。而尤以對外大計，得其道則樹立百年富強之基，失其道則陷於萬劫而不能復。故外交機關之組織及運用，乃為政治上必不可忽之一大問題也。是以在外交學理上宜注意兩點：(一)為各國外交制度之比較的研究，考察其構造之因素，機構之效果，其如大陸制如何？美國制如何？英國制如何？較其利害，明其長短。(二)為人事之運用，蓋機構猶機車，無良善之機師必不良於行。然則辦外


外交部長
(及秘書長)
外交官
領事官
外交部官員
大使(15)
秘書長
公使一級(21)
司(局)長(8)
幫辦(7)
二年
公使二級(41)
總領事(37)
處(科)長(14)
三年
參贊(18)
三年
三年
領事一等(52)
副處(科)長(27)
秘書官一等(19)
三年
三年
秘書官二等(30)
領事二等(72)
主事(65)
四年
三年
特別工作人員
秘書官三等(27)
領事三等(93)
通譯
翻譯官
二年
四年
隨員(4)
候補領事(13)
三年
遠東語學校
每年由巴黎政治學院選四十名外交部服務候補者約六至十一人被任用

交非普通吏員之所能，勢必須培養專門人材，不僅要培植有素，且須善於調遣稽核，使之有磨練進取之機會，是則人事行政在外交上佔極重要之地位，外交行政之當否良足以影響外交之成敗也。今試舉法國對於外交人員之昇遷程序一表以供參閱。

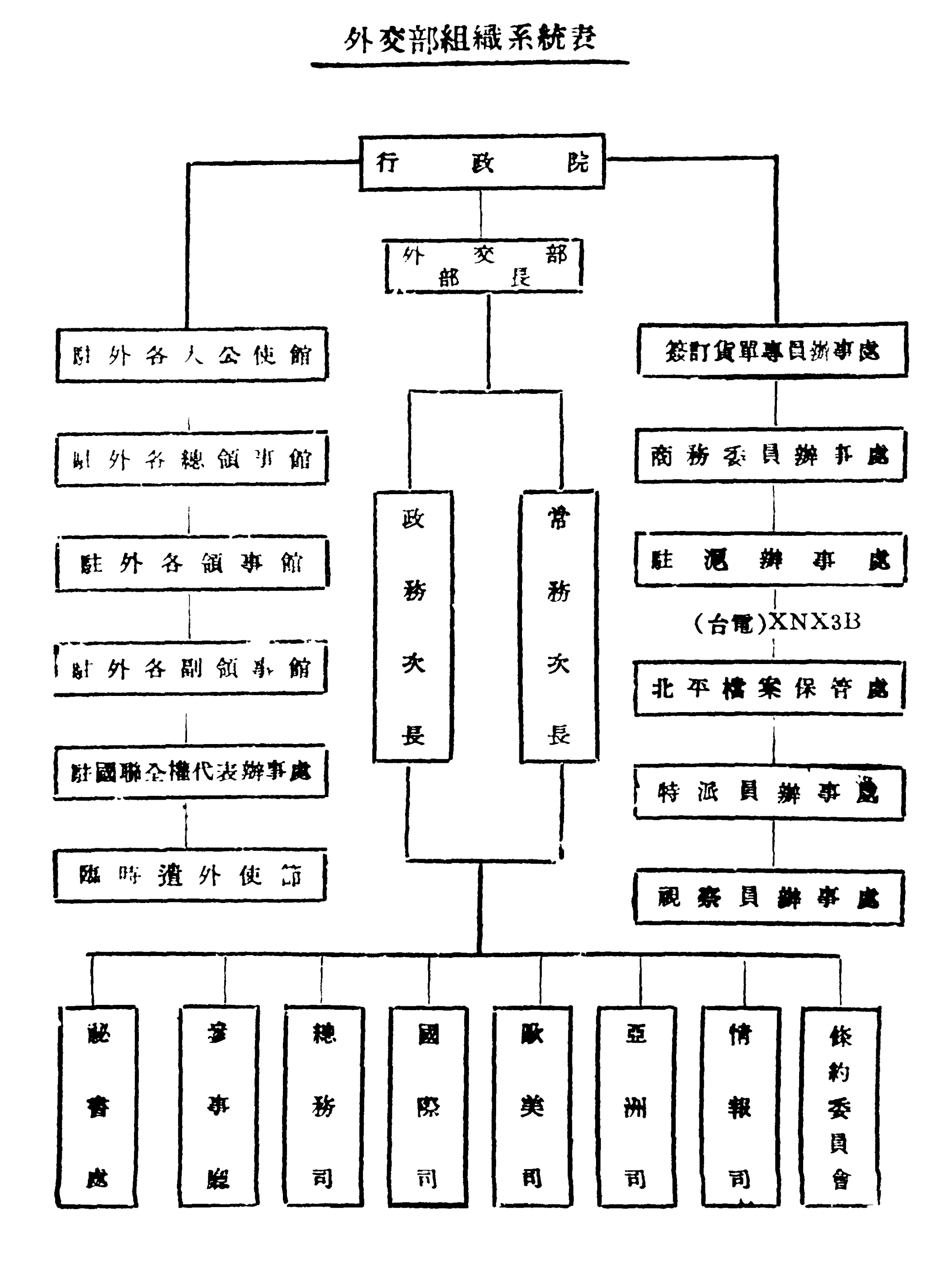
第二節　中國外交部

我國正式與外國發生交涉，始於清朝初葉。溯自康熙二十八年（西曆一六八九年）因劃界而與俄國訂立尼布楚條約，此時雖我國對外正式訂約，然尚無正式外交機關。雍正四年恰克圖條約第五款內規定設立中國辦理俄事大臣。咸豐元年伊犂塔爾巴哈台通商條約第十七款規定，以理藩院擔任與俄政府從事交涉事項。咸豐十年，英法白河之役，特設專員辦理撫局事宜，掌管外邦交涉事務，兼籌大局；後又設立總理各國通商事務衙門；十一年二月一日又改稱總理各國事務衙門，此為戰後設立正式外交機關之始。光緒二十七年，因辛丑和約之規定，改設外務部，民國元年依據約法成立外交部。（註一）

斯時我外交部之組織，完全採取法國計劃，而出自外交領袖陸徵祥氏之手。嗣後雖小有改變，然亦無大規模之改革。最後北京外交當局參照日本及歐美等國之新式制度，完全改組，裁撤交際司，添設情報局，改為一廳三司一局：

〔註一〕詳見拙編外交大辭典「外交部」項。

外交部組織系統表


行政院
外交部部長
駐外各大公使館
駐外各總領事館
駐外各領事館
駐外各副領事館
駐國聯全權代表辦事處
臨時遣外使節
簽訂貨單專員辦事處
商務委員辦事處
駐滬辦事處
(台電)XNX3B
北平檔案保管處
特派員辦事處
視察員辦事處
政務次長
常務次長
秘書處
參事廳
總務司
國際司
歐美司
亞洲司
情報司
條約委員會

（一）總務廳——總務廳長下設幫辦一人，情報局設副局長一人。附屬於總務廳，另分五科：

第一科——掌文書電報及典職事項

第二科——掌出納會計事項

第三科——掌交際事項

第四科——掌學務事項

第五科——掌庶務事項

（二）政務司——內分四科。

第一科——掌界務及關於法、意、比、瑞、西、葡、巴、墨、古、智、祕、巴暨其他歐洲與中南美拉丁等國之特殊交涉事項。

第二科——掌詞訟及關於大不列顛與美利堅及其管屬各地之交涉事項。

第三科——掌禁令及俄、德、荷、奧、瑞、挪、丹、芬、捷、波等國之特殊交涉事項。

第四科——掌權務法權及關於日本與亞洲各獨立國之交涉事項。

（三）通商司——內分四科。

第一科——掌管開設商埠及保護僑民事項。

第二科——掌實業及商務事項。

第三科——掌關稅外債交涉事項。

第四科——掌煙酒交涉及會務事項。

(四)條約司——內分二科。

第一科——掌國際聯合會及國際公約事項。

第二科——掌各國條約事項。

國民政府成立後，以北京政府時代之組織爲不適用，乃依地域分洲制度，分設各司，將雜務通商改設國際司，擴大情報局爲情報司，廢條約司，另設條約委員會以及一諮詢研究之所。合計共五司，一個委員會，另有若干特殊機關。此項法律發佈於十七年十二月八日而改訂於二十年二月二十一日，茲摘其要如次：

一、總務司——分七科，掌左列事項：

(一)收發分配，撰譯保存之電；

(二)部令之公佈；

(三)典守印信；

(四)職員之任免、考成、懲戒；

(五)外交官領事官之進退，及其甄錄；

(六)刊行出版物，及編發書報並統計事項；

（七）對外交涉；

（八）本部之經費預算及會計事項；

（九）直轄機關之經費及會計；

（十）本部官產官物之保管；

（十一）庶務及其他不屬各司之事項。

二、國際司——分六科，掌左列事項：

（一）通商交涉事項；

（二）領事官職務及管轄區域；

（三）貿易及海外經濟調查並公佈；

（四）保護在外之本國僑民遊學事項；

（五）關於國籍問題之交涉事項；

（六）外國人之出入境；

（七）國際公約事項；

（八）關於國際公會。

三、亞洲司——分四科，掌左列事項：

(一)關於政治交涉事項;
(二)關於軍事之外交事項;
(三)關於僑寓外人之保護及取締;
(四)關於財政借款及鐵路之外交事項;
(五)關於訂立及解釋條例事項。

四、歐美司——分四科,掌歐美及澳洲各國上條所列一至五之各事項。

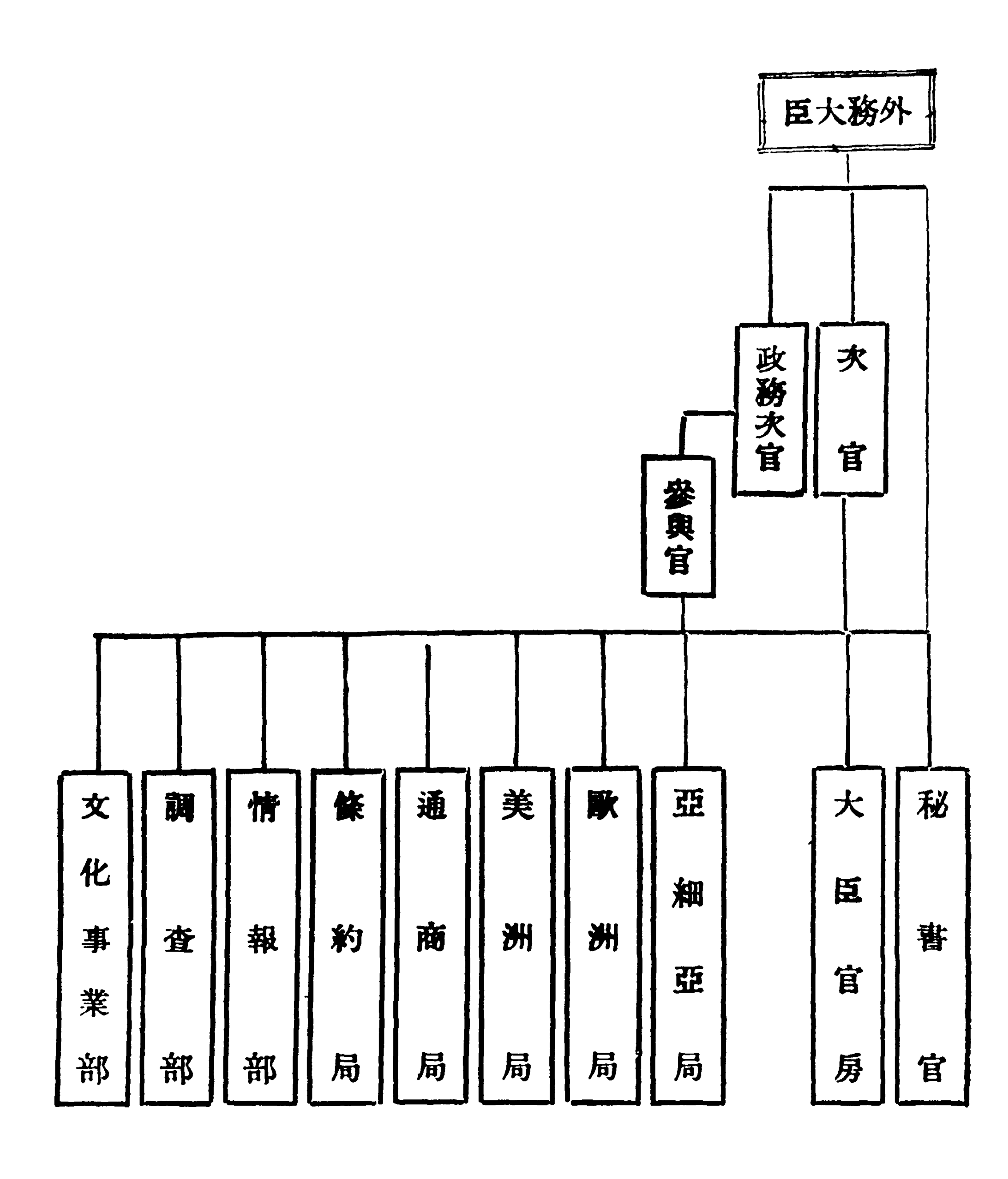
五、情報司——分四科,掌左列事項:

(一)搜集國內外情報;
(二)宣傳外交策略;
(三)撰譯中外新聞稿件;
(四)招待接洽新聞記者;
(五)關於其他屬於情報事項。

第三節　日本外務省

日本正式設立外交機關,始於明治元年一月,名爲外國事務局,任東伏見宮一品嘉彰王爲首任總裁;後由山

日本外務省之組織圖



階宮二品晃親王繼之，二月改稱外國局，名總裁爲總督。四月廢外國局，設外國官，以伊達宗城爲知事，至明治二年七月始正式改稱外務省，卽在東京之霞个關。彼時稱外務大臣爲外務卿，直至明治十八年始改稱外務大臣。

日本外務省之官制，規定設外務大臣一人（親任職；）外務次官及政務次官各一人（勅任，）外務次官爲輔佐大臣掌管省務，監督各局部之事務；政務次官在輔佐大臣參畫政務及管理與議會交涉事項之責。其次爲參與官，與我國現制之參事略同。外務省之組織分五局三部。

日本外交機構，因時勢之需要，屢見改革，尤以九一八事變後爲最。如美洲局之獨立，調查部之新設，均爲調整其外交機能而設置者。

第四節　法國外交部

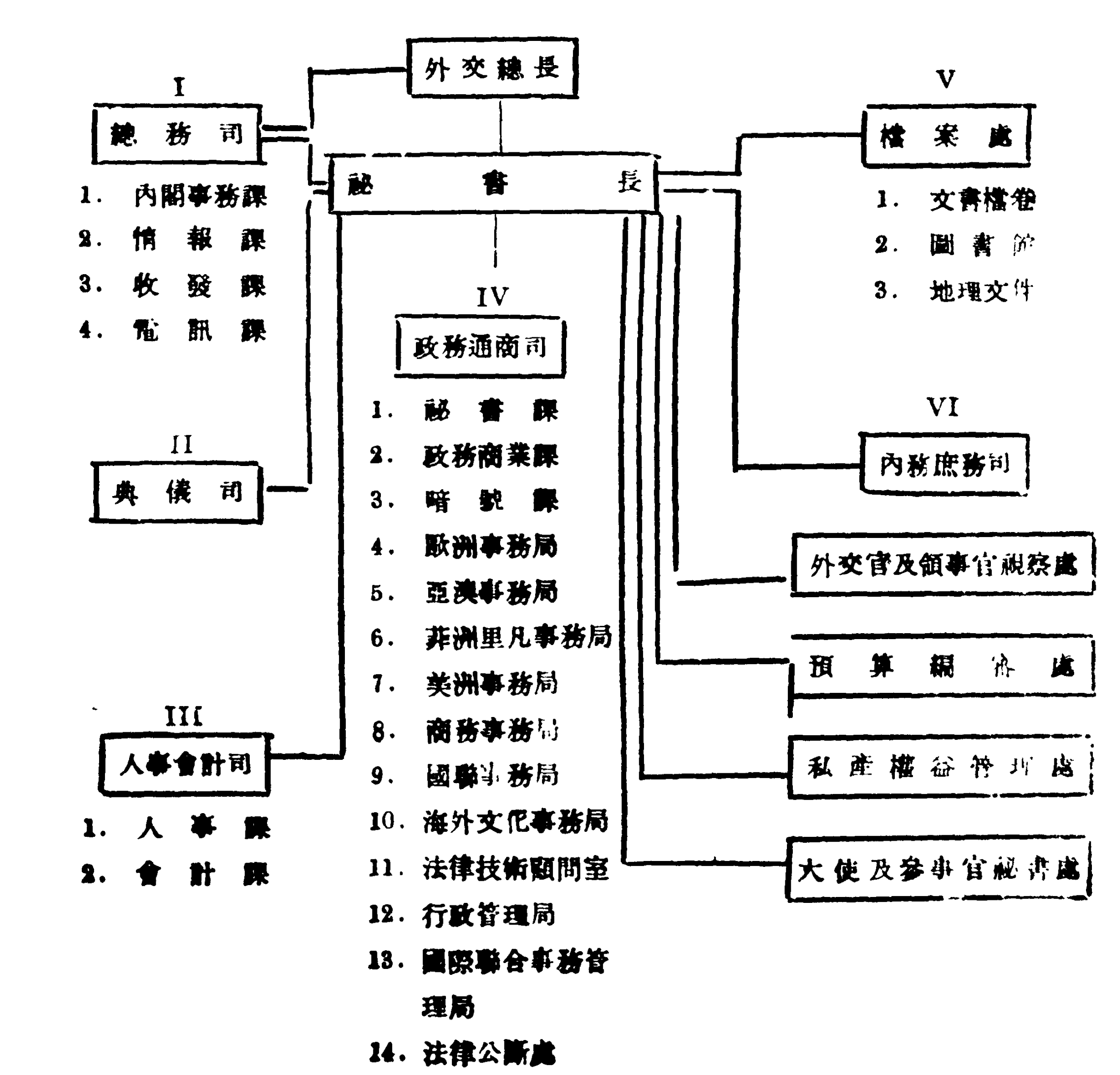
法國外交部在巴黎，有名的 Quai d' Orsay，其組織帶有大陸制的特色，與英美諸國不同。外交部長之下設有祕書長官，其地位與英美之次長相等。外交部組織分爲六大部分，及若干附屬機關，約有職員四百餘。茲列其組織系統表如下：

第一、總務司(Cabinat du ministre)內分四課：

一、內閣事務課(Service du cabinet)——辦理議會事項及總務之一切事宜如覲見及公文等。

二、情報課(Service du l'information et de la presse)負責發表公報文件、電報廣播、檢查新聞，採集

法國外交部之組織


外交總長
秘書長
I
總務司
1. 內閣事務課
2. 情報課
3. 收發課
4. 電訊課
II
典儀司
III
人事會計司
1. 人事課
2. 會計課
IV
政務通商司
1. 祕書課
2. 政務商業課
3. 暗號課
4. 歐洲事務局
5. 亞澳事務局
6. 非洲里凡事務局
7. 美洲事務局
8. 商務事務局
9. 國聯事務局
10. 海外文化事務局
11. 法律技術顧問室
12. 行政管理局
13. 國際聯合事務管理局
14. 法律公斷處
V
檔案處
1. 文書檔卷
2. 圖書館
3. 地理文件
VI
內務庶務司
外交官及領事官視察處
預算稽核處
私產權益管理處
大使及參事官祕書處

外國新聞，供給消息。

三、收發課(Bureau du départ et de l’arrivée des correspon dounces et des courriers)——負責普通之報告，及外交人員之行蹤。

四、電訊課——辦理外交部之一切電訊事宜。

第二、典儀司(Service du Protocale)——掌典禮司儀、免稅，勳章、發送公約宣言，公佈條約之批准與命令等。

第三、人事會計司(Service du Personeet de ia Comptoiilité)內分兩部：

一、Service Personnel ——專司任命、擢陞、接替。

二、Service de comptabilité，審核預算。又分三部：

第一部——司集合與轉發預算之批議，清理開支等。

第二部——結算薪俸、補助費、辦公費及旅費等特殊公費。

第三部——專司會計及現金事宜。

第四、檔案處(Service du Archives)內分三部：

第一部，掌管檔案，分類、編目、提卷、摘由。

第二部，管理圖書。

第三部，保管地圖及關乎地理上之案件，及精密製圖之工作。

第五、內務庶務司（Service Intérieuret du Matérie）——專司監督及管理工作人員，及庶務事宜。

第六、政務通商司（Directions des affaires Politiques et Commerciales）——為法國外交部之中心，掌管重要外交事情。本司共分十四課：

（一）祕書課。

（二）政務商業課。

（三）暗號課。

（四）歐洲事務局（除掌管歐洲大陸各國之外交事務外，海牙國際法庭之仲裁，亦歸歐洲課。）

（五）亞澳事務局（辦理關於波斯、馬斯加特、中亞細亞、中國、日本、印度、暹邏、菲律濱；英荷屬印度及澳洲，太平洋羣島，該處之海陸空軍之事務亦屬之。）

（六）菲洲里凡事務局——關於突尼斯、摩洛哥、埃及、阿比西尼亞、里比利亞之事務及其有關近東之有關問題。

（七）美洲事務局——負責辦理關於南・北・中美及歐洲各國在美屬地之政治商業財政爭議上之工作及通報陸海空等之情報。

（八）商務事務局——負責與外國商業之聯絡改善及發展，研究商約協定、稅率、清算、觀光、封鎖。

(九)國聯事務局——專司參加及關於國際聯盟之各種事宜。

(十)海外文化事務局——(詳見外交政策章。)

(十一)法律技術顧問室——乃由部內法學專家數人組成，遇有國際間發生法律技術問題，負責陳述意見。

(十二)行政管理局。

(十三)國際聯合事務管理局。

(十四)法律公斷處。

此外在部長及祕書長下直轄四處，計：

(一)外交官及領事官視察處；

(二)預算編審處；

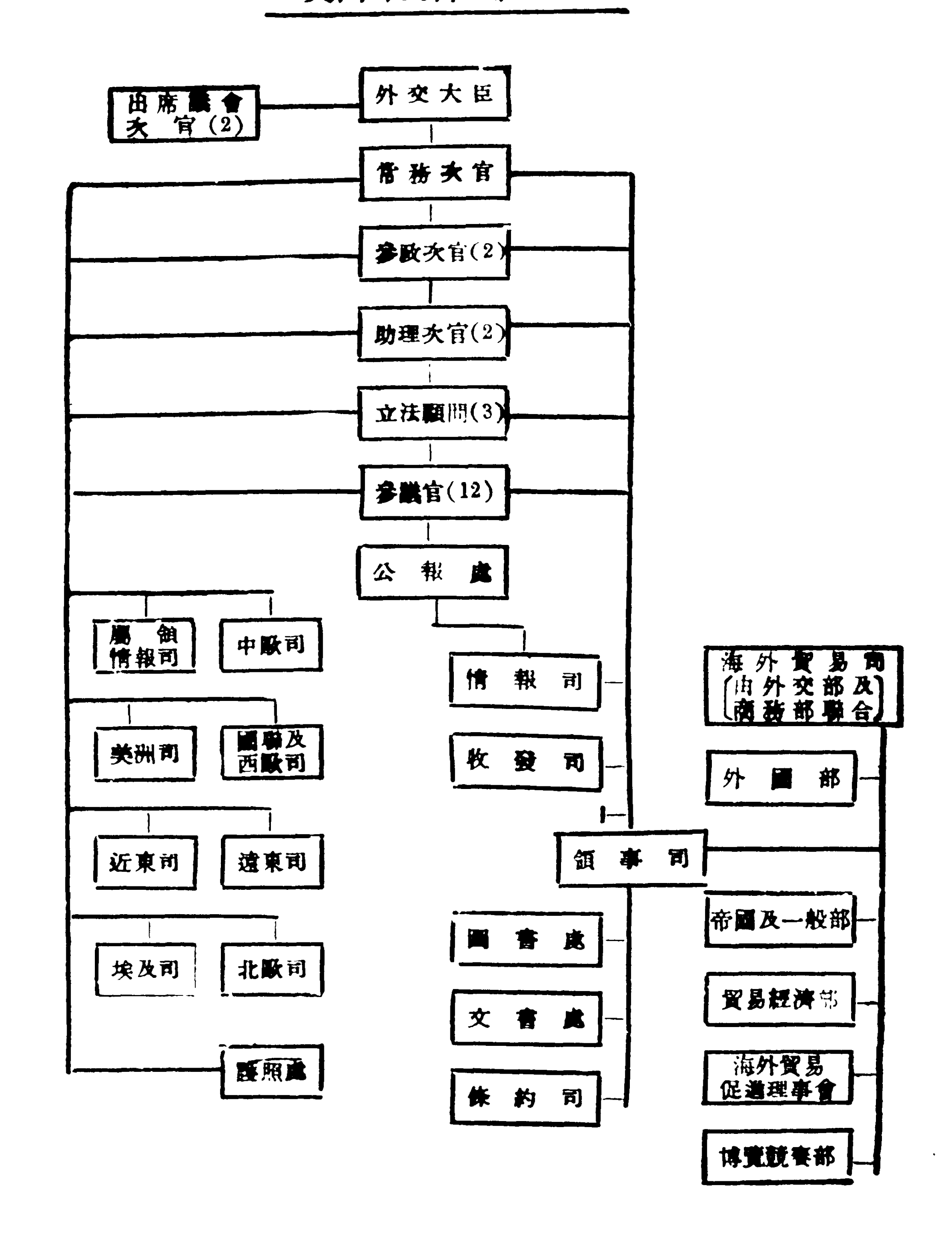
(三)私產權益管理處；

(四)大使及參事官祕書處。

第五節　英國外交部

英國外交部在倫敦唐寧街(Downing Street)，其組織堪爲近代外交機構之模範外交部長，(Se[illegible]y

英國外交部之組織圖


外交大臣
出席議會次官(2)
常務次官
參政次官(2)
助理次官(2)
立法顧問(3)
參議官(12)
公報處
屬領情報司
中歐司
美洲司
國聯及西歐司
近東司
遠東司
埃及司
北歐司
護照處
情報司
收發司
領事司
圖書處
文書處
條約司
海外貿易司(由外交部及商務部聯合)
外國部
帝國及一般部
貿易經濟部
海外貿易促進理事會
博覽競賽部

of State for Foriegn Affairs)之下設常務次長一人，政務次長二人，助理次官二人，並直屬有法律顧問三人，參事官十二人，另有二議會次官(Parliamentary Undersecretary)，均係衆議院之議員。其組織分三大類大小分十五部分，約共五百餘職員。

第一類爲中央行政機關：屬於常務次長直轄者有情別司，典禮局。政務次長二人則分轄圖書處，文書處，護照處及條約司，交通司，領事司。

第二類爲對外交涉機關，共分八司：

（一）中歐司——辦理關於德法關係事件及關於德、意、奧、匈、捷克、南斯拉夫、羅馬尼亞、阿爾班尼亞諸國之外交事項。

（二）自治領情報司——負責本國與自治領之連繫及統治地之政治報告。

（三）美洲司——辦理關於中南北美各國及里比利亞之外交事務。

（四）遠東司——其地域包含中國日本暹邏等國以及限制麻醉品之貿易等。

（五）近東司——關於近東各國如土耳其、波斯、阿富汗等國。

（六）西歐聯盟事務司——辦理關於法國、西班牙、葡萄牙、荷蘭、盧森堡、瑞士、摩洛哥以及關係國際聯盟之事務。

（七）埃及司——辦理關於埃及、蘇丹、及阿比西尼亞、的黎波里等國之外交事宜。

（八）北歐司——辦理關於蘇維埃聯邦、芬蘭、瑞典、挪威、丹麥、波蘭、愛沙尼亞，立陶宛等國之外交事宜。

第三類爲海外貿易司——此局係由外交部與商業部之聯合組織，爲外部組織之最大特色，足徵先進資本主義之大英帝國，特別注意海外商務之發展，此局並有監督外交部內領事司行政之權，亦近代領事制度之特點，在以發展海外經濟爲其主要任務也。海外貿易司之組織極其嚴密有效。內分五部：

（一）外國部——此部係自治領及殖民地之對稱，指辦理非大英帝國版圖內之各國，共分五課：（但領事局亦聯絡各種事務。）

(1)西歐課。

(2)美洲課。

(3)東方課。

(4)波羅的課。

(5)巴爾幹課。

（二）帝國部——指帝國內部及一般事項。均分五課：

(1)城市課。

(2)海外行政課。

(3)建設課。

(4)財務課。

(5)登記課。

(三)貿易經濟部——負專門技術之責，內分九課：

(1)機務課。

(2)纖維課。

(3)化學電氣課。

(4)雜項貿易課。

(5)中央課。

(6)經濟編輯課。

(7)統計關稅課。

(8)稅率課。

(9)圖書問事課。

(四)海外貿易促進會。

(五)博覽競賽部。

第六節　德國外交部

德國外交部大戰後已有極大變革。在帝政時代設有政務，通商，法律顧問三局，統屬於外交次長(Understaatssecretär)，而第一局中之第一課，並無專任課長，直接承受外交大臣意旨行事，儼成一高級官僚會議的體質。戰後，乃將原來局制，加以一番改變，除法律顧問局外，均以地域分野為設司之標準。茲簡列其行政系統如下：

外交部長下設 Staatsekretar 掌管一切，直設情報部。此外又分六個部分：

第一、總務司——下之直屬的中央行政機關，內分六課。

(一)人事預算課。

(二)會計課。

(三)建築課。

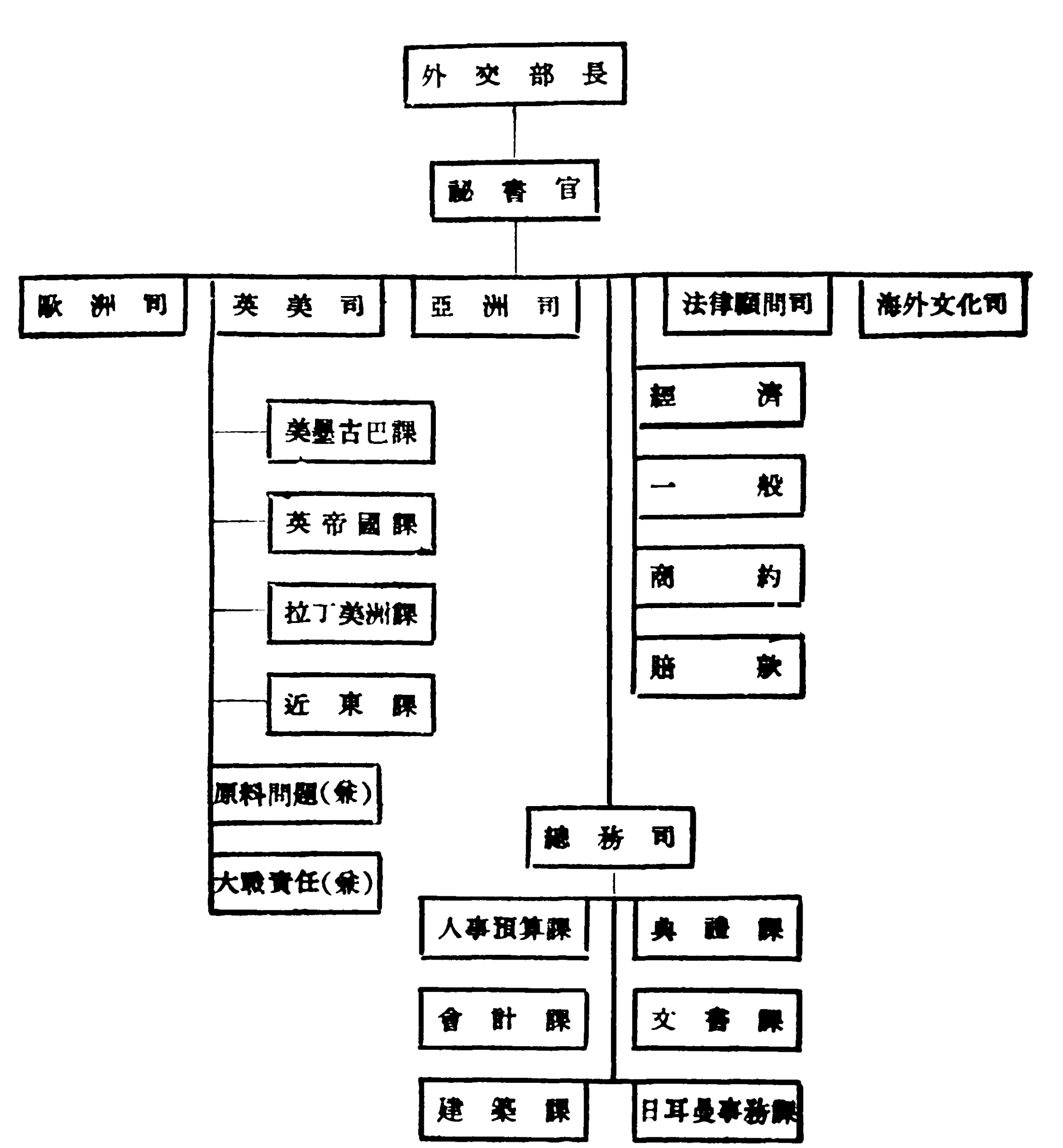
(四)典禮課。

(五)文書課。

(六)日爾曼事務課。

第二、歐洲司——其職權在處理關於西歐，歐洲西南部各國及領土之政經事宜。此外並辦理國聯及經濟問題，設若干課，分別辦理之。

德國外交部組織系統圖


外交部長
祕書官
歐洲司
英美司
亞洲司
法律顧問司
海外文化司
美墨古巴課
英帝國課
拉丁美洲課
近東課
原料問題(係)
大戰責任(係)
經濟
一般
商約
賠款
總務司
人事預算課
典禮課
會計課
文書課
建築課
日耳曼事務課

第三、英美司——辦理英國美洲及近東事務，海軍、原料、以及大戰責任問題，亦歸此司處理，內分二課掌之。

第四、亞東課——辦理關於俄羅斯、波蘭、但澤自由市，斯干底亞半島諸國，芬蘭及遠東各國之外交事務。

第五、法律顧問司——辦理關於法律上之事務，如設領條約，凡爾賽條約之實行，國籍，仲裁，戰爭權利等，他如行政勞工等國際立法，塡發護照，引渡罪人等。

第六、海外文化司——內分藝術、學校、學術保護少數民族文化，移民文化調查等五課另設五個海外派出所。

此外尙有二個附屬機關，即

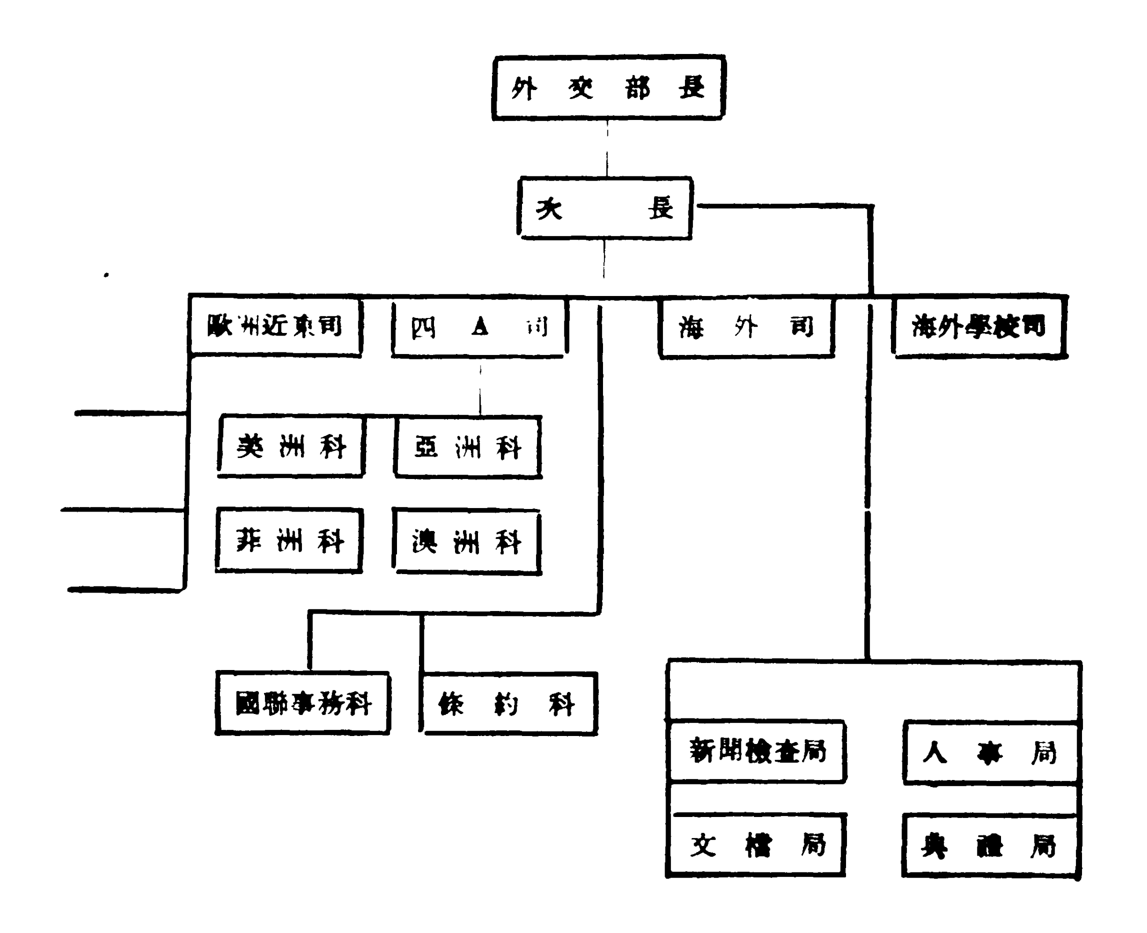
(1)Kommission für internationale Verhandlunger in Schiffahrtsangelegenheiten und Delegierter in Stromkommissionen

(2)Kommission des Auswartigen amts für die gemischten Schiedrgerichtshofe und die Staatsvertrrtangen

第七節　意大利外交部

意大利外交部在部長下設次長一人，統轄兩政治司及兩教育司。所謂兩政治司者，即歐洲近東司及四A司（四A司即所包美洲、非洲、亞洲及澳洲四大洲，英文均爲A字冠首故稱；）所謂兩教育司者，即意大利海外司及意大利海外學務管理司。

意大利外交部組織系統圖



意大利駐外使領之職務，與外交行政之職務性質略同。此種混合性質之法令，乃發佈於一九二三、一九二五、一九二七年，其不同之點僅在名義上有內外之分而已。

意大利外交之中央行政除次長及 Cabinet 之外並設四局六科三處及二附屬機關：

一、四局

(1)新聞檢查局，負責檢查國內外刊物及公報、報告、譯文等。

(2)外交史局，兼辦地理製圖，編輯發行綠皮書及搜集有用之文件。

(3)職員局，負責維持屬於部內之各種人員之普通秩序並填發外交護照與外交表冊。

(4)典禮局，通常辦理款待事宜。

此外並設一外交部印刷局。

二、六科

(1)歐洲 Levant 非洲政治商業事務科，內分四局分掌事務。

(2)美洲亞洲澳洲政治商業事務科，該科並辦理海洋洲事務。

(3)國聯事務科，內分三局，其一整理報告，其二研究國聯提出之問題，偏重於政治法律，其三研究國聯提出之問題，偏重於經濟與技術。

(4)條約文件及教會事務科，負責辦理國際文件，如意大利及教廷之報告及關於部屬之動產與不動產

之管理事宜，下設五局，另有一政治經濟事務局辦理第(1)第(2)兩科與經濟商業部，關於地理事項之連繫事務。

(5)國外學派與僑民科，下設三局。

(5)國外意國工作科負責辦理移民事宜，下設三局。

三、三處：

(1)國內事務處，辦理國際司法問題。

(2)文書檔案處，與三局辦理文書編號入檔登記等事宜，下設檔案史股與圖書股。

(3)會計處，下設三股辦理會計事宜。

四、兩附屬機關：

(1)外交爭端院。

(2)技術行政委員會。

第八節　蘇聯人民外交委員會

蘇聯人民外交委員會(Commission of People for Foriegn Affairs 簡稱 Narkomindel)於一九二一年七月六日正式成立。其現行組織法則發佈於一九二三年十一月十二日，係根據蘇聯憲法第四十九，五十一條

成。

而共分六章廿一款。在第二章中規定人民外交委員之職責如下：

(一)保全蘇聯之政治或經濟的利益，及蘇聯在外僑民同樣之利益。

(二)與外國締訂條約或協定。

(三)監督執行與外國已經締訂之條約、協定、及條款；並維持蘇聯或各聯邦共和國在上述協約中所得之權益。

(四)由主管負責機關監督執行與外國已經終了之條約，協定及條款。

組織法第三章規定該會之組織如下：

蘇聯人民外交委員會之組織，可謂爲世界各主要國中之最簡單者，然其效率並不因其簡單而稍有減色。爲政不在多言，當視其力行如何以爲斷。蘇聯自革命後，直能以少數人之努力，而將曠世大難，完全光復，得重躋於列強之林，獲得極大發言權，其得力於外交機構者，固甚大也。

組織法第四章，規定各部之職責如下：

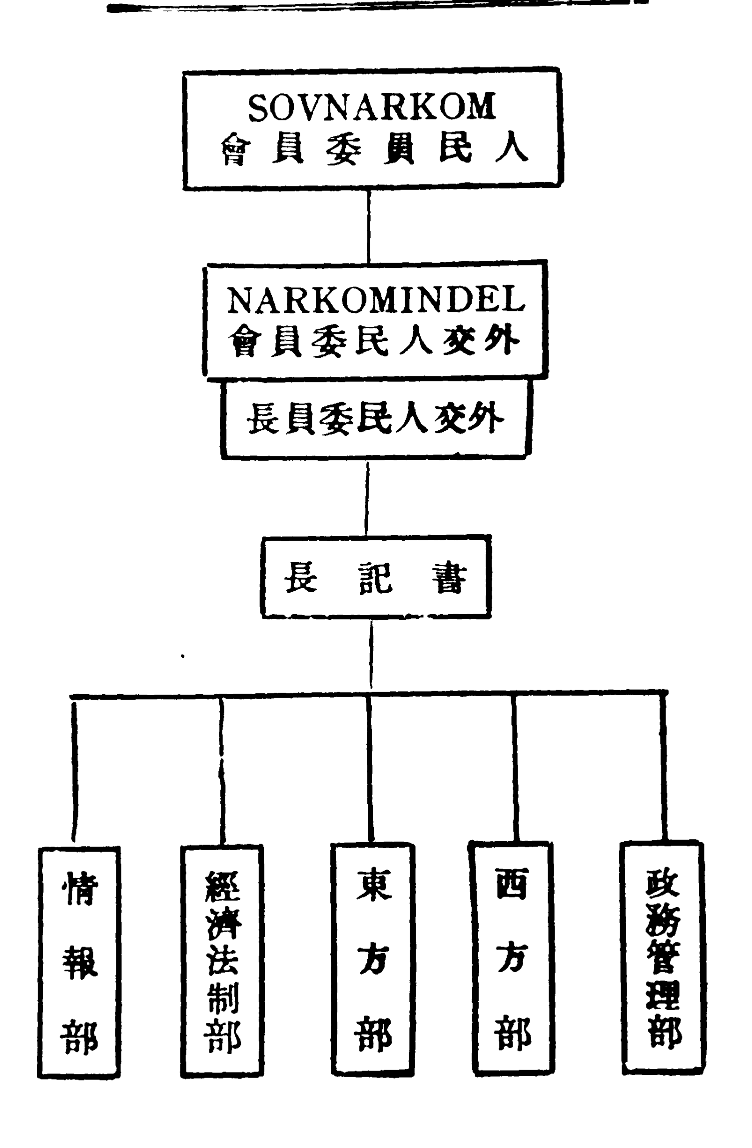
(一)政務管理局：

(一)公事傳遞；

(二)電務；

(三)護照及過境證書；

蘇俄外交人民委員會之組織



(四)簽印各項文件；

(五)人事管理；

(六)預算；

(七)分配經費；

(八)會計；

(九)財產管理；

(十)駐外使領之聯絡。

(二)西方部——辦理歐美兩洲之外交事宜。

(三)東方部——辦理亞洲及非洲之外交事宜，中國事情，即由東方部負責辦理。

(四)經濟法制部。

(一)準預與外國締訂條約協定及其起草；

(二)貢獻外交談判時之意見；

(三)監督執行條約

(四)解釋國際間所起之法律問題；

(五)關於蘇俄在外領事及外國在蘇境之領館事項；

(六)內外人民之權利義務之法令。

(五)情報司

(一)收集外國情報材料，綜括外國政經情勢；

(二)通告使領關係蘇聯之國際重要消息；

(三)發行刊物；

(四)管理圖書整理材料。

蘇聯人民外交委員會中並無關於通商事務管理之設置。但蘇俄之社會制度與其他各國迥乎不同。蓋蘇俄之貿易全由國家管理，無所謂私人貿易，其對外貿易，有整個的計劃；常隨國策而進退。蘇聯在外有通商代表之設置，其任務除一般之管理及發展通商之純商業化而外，同時並有外交商務官（Commercial Attaché）之性質，專收集關於商務經濟上之各種情報。（補註）

蘇俄通商代表之地位，經一九二三年十一月十二日人民外交委員會之法令規定，此等通商團體乃蘇俄外交使節內之一部，其外交權之享受與外交官同。

〔補註〕關於蘇聯領事制度之專門研究，請閱王之相著蘇聯領事制度之研究（載北大法商學院出版法學專刊第六七期）

第九節　美國國務部

美國國務部原名外交部(Foriegn Office)設於一七八九年七月，同年九月卽更名為 Department of State. 其後歷經改革，現行制度，殆為一九〇九年國務卿諾克斯(Knox)之改革案。

美國國務部之不名為外交部者，確因美國國務部之職責任務與其他國家的外交部略有不同。除處理外交事項外，尚彙管下列事項：

(一)國璽之保管；

(二)頒佈國會通過之法律；

(三)為國內四十八州州長與大總統之聯絡機關；

(四)保管重要之檔案及原稿。

因此美國國務卿之職務亦複加重，摘其要者，約有十一項：(除上列四項外其餘七項如下)

(一)代表大總統招待各國駐美之外交官及領事。

(二)指導並聯絡駐外大公使領及其他外交代表。

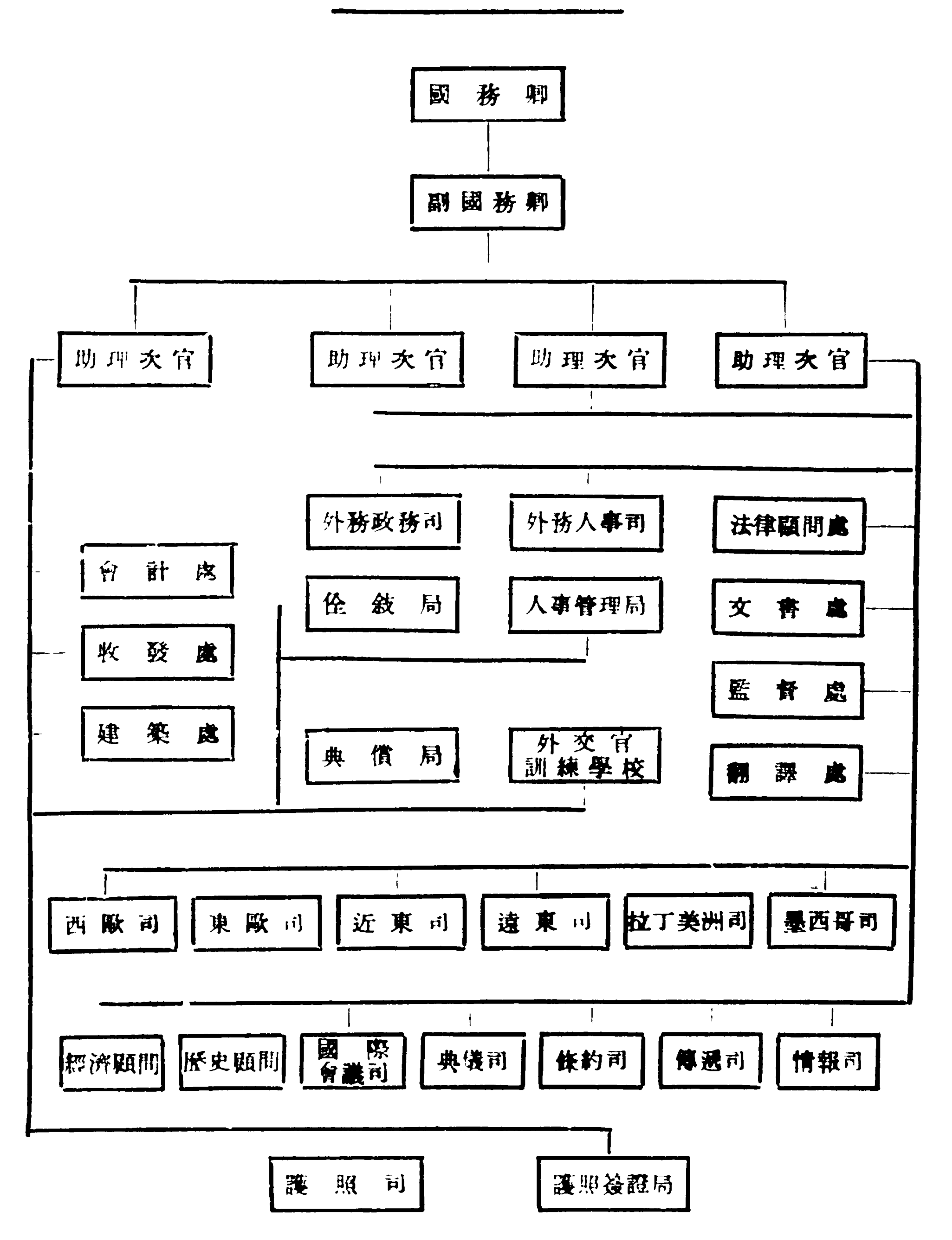
(三)副署總統宣言。

(四)發給引渡證。

(五)發給護照及領事認可狀。

(六)輔翼大總統決定外交方針及代表大總統進行國際交涉。

美國國務部之組織


國務卿
副國務卿
助理次官
助理次官
助理次官
助理次官
外務政務司
外務人事司
法律顧問處
會計處
銓敍局
人事管理局
文書處
收發處
監督處
建築處
典償局
外交官訓練學校
翻譯處
西歐司
東歐司
近東司
遠東司
拉丁美洲司
墨西哥司
經濟顧問
歷史顧問
國際會議司
典儀司
條約司
傳遞司
情報司
護照司
護照簽證局

（七）對於部內負行政全責。

國務卿下設國務次長一人，助理次長四人，以一人管部內事務，以三人分掌部內政治經濟商務諸方面之工作。除上述主要官吏外，國務卿另設一私人祕書，其任免全憑國務卿私人之意旨，不受一般法律之拘束。

美國國務部之組織比較複雜，除附屬機關不計外，其中樞機關，共有二十六個單位，其分工標準亦不一，計

第一、以地域爲標準，計分：

（一）遠東司（二）近東司（三）西歐司（四）東歐司（五）南美司（六）墨西哥司。

第二、以職務性質不同爲標準，計分：

（一）護照司（二）條約司（三）情報司（四）國際會議司（五）典儀司（六）護照簽證局（七）傳遞司。

第三、人事行政部分，計分：

（一）外交事務管理司（二）外交人事管理局（三）外交人員訓練所（四）外交房產管理處（五）監督處（六）考敍局。

第四、諮詢研究性質之機關：

（一）歷史顧問處（二）經濟顧問處（三）法律顧問處（四）翻譯處。

第五、事務行政部分：

（一）會計處（二）收發處（三）建築處。

西文參考書

Franguls, Dicitonaire Diplomaitque, 1934

Schuman, International Politics, 1933

Schuman, War and Diplomacy in the French Republic, 1931

Norton, Foreign Office Organizations, 1928

Genet, Traite de Diplomatie et de droit Diplomatique, 1931

日文參考書

信夫淳平博士：外交機關與外交監督。

信夫淳平博士：外政新論。

中文參考書

張安士著：各國外交行政。

章進編：中國外交年鑑。

楊振先著：外交學原理。

第七章　外交權及外交權之控制

第一節　外交權控制之意義

布端斯嘗謂；『在外交行動上欲調整立法機關之關係，極屬困難；在實際政治上，實一不可解之問題』（註一）雖然，大戰以還，一般有識之士，鑒於過去秘密外交爲害之巨，（註二）莫不痛定思痛，求用種種方法，以控制外交當道之獨斷的危險行動。因此外交之控制，漸爲最近研究外交主題之一。

外交之民主的控制，雖經各方多年之努力，究尙甚幼稚。（註三）試以近代憲法之內容觀之，內政上之運用與控制比之外交事項之精密，實不可同日而語。英國原爲近代議會政治制度之搖籃地，獨外交之民主化，乃遲至十九世紀末葉，始見其端倪。（註四）俄國在帝制時代，沙皇之權高於一切，宣戰、媾和、締約、無不操諸沙皇手中，甚至沙

〔註一〕參見 Bryce, Modern Democracy, vol.II.p.74

〔註二〕關於秘密外交之利害問題，見下列參考書：E.D.Morel, Ten Years of Secret Diplomacy. A.Ponsonay, Democracy and Diplomacy. F,Neilson How Diplomats Make War,(1915)

〔註三〕J.Holland Rose, The Rise and the Growth of Dimocracy in Great Britian, p.287

〔註四〕參證 Johnston, Common Sence in Foriegn Policy, pp.1—3

皇與德皇重要信札，其內容亦不爲外交大臣所知悉。（註五）當時各大陸國，多係責任內閣，憲法中往往不規定各種條約須經立法機關之批准，以致官僚政治家恣意專權，爲所欲爲。（註六）其結果遂釀成戰端，引起空前未有四年之屠殺也。

大戰以後，一般有識之士，皆以民主政治較之君主政治爲和平，亦因民主政治對於控制外交之專恣易於奏效。在歐洲幾多國家中，對於此點極加注意，例如挪威憲法上規定政府如不經議會之裁斷，即不能締結任何性質之軍事的商業的及其他條約。波蘭一九二一年之新憲法規定，大總統締結國際條約，須咨告衆議院，凡通商及關稅條約，影響國家財政之永久負擔與國民義務者，或變更國境之條約，以及同盟條約，非經下院同意，不得簽訂。至於締約之程序，規定條約談判後，由外長呈國務會議核准，但完全爲議案形式，連條約送達下議院。下院經過一讀，卽付外交委員會(Foreign Affairs Committee)審議。經審議後，報告國會，國會舉行二讀與三讀，乃送達參議院，參議院復依同樣手續議決，至上下院均予通過，則經大總統與該主管部長聯署，由大總統簽字公布之。此種手續之嚴密，殆爲外交控制之一典型。捷克斯拉夫之憲法亦與此略同。

土耳其憲法二十六條規定，與外國締結協定條約及宣戰媾和之權，均在國民大會(Grand National Assembly)，一切條約締結後，須具議案形式咨送國民大會，經過票決，始得批准之。蓋土耳其久在帝國主義壓迫之

〔註五〕見 N. F. Grant, The Kaiser's Letter to Tsar, 1920

〔註六〕Poincare's How France Is Governel, p. 165

下故對於外交大權，特集中於代表整個國民意志之代表大會。又如中立國盧森堡憲法第廿七條規定，凡締結條約，未得國會同意，不生效力。同時非得法律之許可，不准割讓，變更，或增加國土，並規定廢除一切祕密條約。瑞士乃歐洲永久中立國，於一九一三年四月，曾有人依創案權提議在瑞士憲法第八十九條增加下列條款：『國際條約，如無期限或在十五年以上者，如經三千公民或八縣之請求，得直接由人民贊成或否決之。』（註七）如一九二〇年瑞士爲加入國際聯盟案，即實行公民投票（Referendum），是皆人民直接參與外交之明證也。此等立法上之限制，已普遍的行於各國，誠不失爲進步現象之一也。

以上單就憲法之內容而言。他如政治上之控制，締約之程序，外交常設委員會等，其方法尙多，茲摘舉其要者數端，以供參考。

第二節　各國憲法上之外交權

所謂外交控制，不外下列三方面(一)立法上的控制(二)政治上的控制(三)民衆的控制。此三者中，自以立法上的控制佔最重要的地位。

立法上的控制，首在憲法上所規定的外交大權，即外交權之所屬及其行使之範圍。

(一)英國雖爲議會政治國家，然對外交大權，並無明文規定。英國皇帝夙稱統而不治，議會常握主權實體，對

〔註七〕 Mc Bain & Rogers, The New Constitutions of Europe, P. 152

於內閣之施政監督，有極大之權利。如往日司徒特德王朝，皇帝外交權之觀念極强。一六七七年英國下議院決議，凡關於同盟及戰費之協贊，事前如不商議，議會得拒絕之。當時國王查爾士二世，則謂外交乃國王之大權，議會並能直接干與，遂成皇帝與議院之爭。直至哈諾巴王朝，因政黨內閣制之確立，於是議會之外交參與權日漸擴張，惟理論上，外交權之屬於國王，至今未改。(註八)而國會亦未曾予以剝奪也。

英國法學者脫德氏(Todd)對英皇之宣戰媾和大權曾下一解釋。彼謂：

『憲法以宣戰媾和大權，完全委諸皇帝，皇帝則依國民之名譽及利益所要求，以執行其大權。惟此項權利與其他大權相同，亦不可不以內閣之責任而行使。因爲戰爭不當，其結果不得不在議會彈劾之下，而負其責也。故憲法上對於宣戰媾和，雖未規定事前須得議會之同意，但凡戰爭一發，勢必要求軍費，以及監督海陸軍等，設使議會無權，則不足以示其牽制。』(註九)

此種論調，雖似陳腐，但英國國民之進步精神，並不以條文爲限。自近年民權發達以來，事實上英國不得國會之贊同，而單獨宣戰媾和者，亦屬罕見。

(二)法國外交大權憲法上，屬之總統，關於國家戰爭可由二方面言之。一、如本國對外宣戰，則必待國會之同意；二、如他國向本國宣戰，則總統不待國會准許，即可進行抵禦或進攻。例如一九一四年，法國並未對德宣戰，法國

〔註八〕 Rogers, The New Constitutions, pp. 139—147 及信夫博士：外交機關與外交監督第一一七頁以下。

〔註九〕 Todd, Parlimentary Government in England, p. 354

爲大陸的殖民帝國，其對於文明落後國家之軍事征伐，並不認爲戰爭；所以大總統不必經過國會同意，即可從事征討。至關於媾和之規定，乃劃在憲法第八條，即凡媾和條約以及關於領土之變更，割讓，交換及合併等，均須獲得國會兩院過半數之同意。但對於同盟及仲裁條約等，並無提交國會之義務，因此，大總統仍可藉以進行秘密外交。例如一八七八年之柏林條約，一八九七年之俄法同盟，在批准前，均未經國會同意是也（註一〇）。

（三）美國爲聯邦制度，其外交大權概屬於合衆國，各州並無容喙之權利。然而此種權限究是如何行使？根據美國憲法之規定，可分列如左：

（一）議會有宣戰之權（第一條第八款第十一項）。

（二）大總統有締結條約之權，但須得上議院之助言及其出席議員三分之二之同意。（第二條第二款第二項）。

（三）大總統得接受外國使節，指名美國之使領，得受議會之助言及同意任命之。

（四）議會有權設定關於外國貿易之規則，厘定輸入稅，及對於公海之重罪行爲，海賊以及違反國際法等之懲罰規則。但對各州之輸出品不得訂輸出稅（第一條第八款第一項，第十項及第九款第五項）

（五）各州得與外國締結條約，但不得同盟或聯合。各州不得議會之同意，不得設輸出入稅或噸稅。各州不得與他州或外國締結公約。又非受敵之襲擊或危急萬分時，不得有戰爭行爲。（第一條第十款，第一

［註一〇］ 見 Buell, International Relations, p. 727ff

項，第二項，第三項要點）

上述五點，規定議會，大總統，及各州之權能極其清楚。按美國素以憲法爲重，惟所謂憲法之規定，在若干點與大總統之權限亦有不淸楚之處。凡此便不能不注意美國過去之成例也。例如宣戰及媾和的方式，本以一八一二年對英開戰宣言爲成例，但當議會發表宣言之際，是否由上下兩院各別開會決議，尙不一致。在歐戰時，威爾遜大總統要求議會決定對德宣戰，即採上下兩院之聯席表決，以昭鄭重。總其方式：第一先由大總統向議會報告其非開戰不可之形勢，並勸告其宣明武力之行動。第二，則經議會承認而加以宣布；第三，則由大總統批准公布至於媾和之程序一如宣戰，但對德媾和時，則又多例外焉。

此外則爲美國傳統政策之局外中立，其宣布權究屬於議會，抑屬於大總統之行政權下，頗多爭論。在憲法上並無明文規定，事實上當然多依歷史的習慣，及歷代大總統之權威而行，如歐戰時，威爾遜先經上院通過所謂美國中立法案（一九三五，八，二十一）然後賦權大總統遇有外國發生戰爭時，大總統立可應機，予以敏捷之處置，而宣告中立，擬定一切禁止輸出交戰國商品之辦法，使美國不致捲入漩渦。此種手續，又將成爲一種新例。

又如，關於交戰團體之承認以及承認外國新政府等問題，在美國憲法中亦無明文規定。然大總統即有任命與接受使節之權，按理亦即應有承認交戰國團體及新政府之權，而其須經上議院之同意，又復如故。惟是否須經來議院承認，則屬疑問耳。但史例相沿，承認外國政府乃屬大總統之職權，在美國今日，已爲決定的見解。（註一一）

〔註一一〕以上材料多參考大山卯次郎：美國之政治組織及其活動，第五三頁以下。

（四）日本——貝厄爾（Buell）氏曾言『由不負責之政府指揮外交，將妨害世界和平一事，得由日本憲法上之制度表明之。』（註一二）按日本憲法第十三條規定天皇有宣戰媾和及締結各種條約之權；第五十六條規定天皇於批准條約以前，得諮詢於樞密院，而樞密院為元老重臣之組織，乃由天皇直轄者。此在英國同為君主立憲，英王雖具有同樣之大權，但須取得對國會負責之內閣之同意時，方能行使。日本則不然，凡係外交大政，則僅諮詢於憲法以外之御用機關，（樞密院）可見議會控制力之微弱，莫此為甚。

此外，更有一種保守的勢力，尤足減消外交權之民主的控制——即軍部的帷幄上奏權。貝氏謂『……最近薩長兩閥之勢力雖見減弱，但議會或文職閣員，對於海陸軍之控制，至今迄未確立。陸海兩相既由軍官充任，而最高軍權係由天皇經由海陸軍參謀部行使，故祇能對天皇負責。因是『日本乃成為世界上軍事當局不受文官控制之唯一大國。』』（註一三）參謀長等對一切國防事件得有私人進謁天皇帷幄上奏之權，觀見時如有決議，即將此既成事實提交內閣，內閣若對天皇業經批准之案件加以批評，是直等於得罪陛下。總其原因：在軍人氣質本屬好戰，特以日本軍人為甚；而在近代外交與國防常有密接不可分之關係，國防用兵事件即直接間接的涉及外交事件。準此兩點，軍部發言權勢能左右內閣之命運；所以日本外交政策，必常在軍部指導之下，而無民主控制之可言。所僅賴者為議員在議會提出質問而已。方此軍部政治正盛之際，質問之效果之微小，自不待言。（註一四）觀乎二・

〔註一二〕 Buell, Ibid

〔註一三〕 Buell, Ibid

二六事變後之情勢，及宇垣組閣之流產，益使人堅信此種觀察，不致謬誤也。

第三節　條約締結權

代表國家而與外國締結條約，在性質上，乃屬於政府之權能。至另一方面，因爲條約與國內立法有關，不僅對國家以領土主權有密切之關係，且多數之條約對國庫尚有財政上的負擔，而議決立法及財政之權，當然屬之議會，所以關於締結條約，按理言之，議會不能不參與也。

各國因政體不同，而政治制度亦隨之而異，然大別之不外下列二種主義，一爲「政府專權主義」，一爲「議會參與主義」。（註一五）前者主張議會對於條約應與一般政務相同，對政府僅可提出質問（Interpellation）或責難；惟簽訂條約，應予政府以充分之權力行之，以免層層掣肘，例如一八一四年法國王政憲法即採此種主義（第十四條）是也。後者主張，則以條約關係國家之強弱興衰，故不可不經議會之取決，而期慎重，例如一八四八年的共和憲法第五十三條規定：『大總統得交涉條約而批准之。無論任何條約如不經議會之承諾，即不得發生效力』此說後爲多數共和國所採用。茲分述各主要國之條約締結權如次：

（一）美國——美國憲法第二條第二節第二項規定：『大總統依上議院之輔翼及得其同意(by and with

［註一四］　關於日本憲法及外交權等請參考大學叢書，彭學沛著：日本政府及政黨。

［註一五］　此項分類，請參考美濃部達吉博士著：議會制度論第二六九頁以下。

the advice and consent)』，有締結條約之權，但須得該院出席議員三分之二之同意，』換言之，大總統根據憲法賦有全權與外國締訂協定與條約，然此種協定與條約之批准，須經參議院之勸告及同意，在未經批准以前，決不能發生效力；而此種批准，又必須得參議院議員三分之二之通過，方可執行。在締結條約之程序中，此項條約均須上院外交關係委員會(Committee of Foriegn Relations)之審查，將其結果復報上議院，報告內附有諫議上院批准或否決之建議；最後由上院起草一決議附於條約中，呈總統。倘上院予以同意，則大總統即可以批准書批准之。惟美國尚有一特點，即凡屬於執行協定(Executive Agreement)(註一六)則不須經議會之同意也。

(二)英國——從來關於宣戰媾和的條約，均為英國國王之大權。任何條約均與議會毫無關係，政府可以無條件的專權締約，然亦不無變例者。英憲法大家安遜(Anson)則謂：『條約之內容如課人民以負擔，而包括有似變更國家法律之規定時，如不得議會之同意，不能執行，』可知並非與議會全然無關。(註一七)雖然如此，究以何項條約必須經議會之同意，既無成文規定，又乏先例可以援引，故其界限未免含混。此致凡與國內法與條約關係之

[註一六] 「執行協定」者係美國之一種特殊條約而無須上院同意者，其種類有三：(一)在大總統施行海陸軍權內之條約，如一八一七年之巴格特協定(Bagot Agreement)(二)普通郵便公約及互惠關稅協定等，(三)基根條約中有權締結之條約，如引渡條約中之引渡特殊人物之條約者是。另外如紳士協定(Gentlemans Agreement)，一九〇八年之路德高平協定；一九一七年之石蘭協定均屬此。見 Crandall, S.B., Treaties, Thier Making and Enforcement.

[註一七] Anson, Law and Custom of the Constitutions, II. p.297

爭論當見於英國學者之間，更不遑深論。(註一八)但自二十世紀以來，凡屬稍微重要之條約，按照慣例，均須經議會兩院之批准。不但對國內法予以影響，而對國庫具有擔負之條約至少亦受若干之拘束；至於變更領土主權之條約，則已成立確定之原則，而見之於現行辦法矣。

英國殖民地及自治領之要求外交自由權，其由來甚久，(註一九)歐戰後，此種運動盛極一時。在英國本身所考慮者則為(一)各自治領是否可以與其他各國締結條約？(二)如何統一帝國外交行動之一致問題。嗣經一九二三年及一九二六年帝國會議重行規定現行辦法，(註二〇)茲摘要如左：

(一)協議程序——凡帝國內任何政府訂立條約之時，皆須通知帝國其他部分，俾得適當之考慮……即在任何國際會議，雖帝國總代表權祇有一，但其他各部份出席代表，應本和衷共濟之精神，共策進行。

(二)簽字手續——凡一條約影響僅及雙方者，則該條約僅由有關政府代表簽字。設一種條約發生影響於帝國一部以上者，則皆由所有關係政府全權代表簽字。

[註一八] Blackstone, Commentaries, ed, Kerr I. p. 227
Maitland, Constitutional History, p. 225

[註一九] 參閱拙著大布列顛與其殖民地之關係一文，載東方雜誌第二十七卷第二十一號。

[註二〇] International Conciliation, 1927. No. 226 235, p. 119—120

(三)帝國條約範圍——帝國國際條約，除由元首訂立而外，各自治領殖民地政府，亦可單獨訂立條約。

(四)條約批准——凡條約效果僅及於帝國一部分者，則由該責任部分國會批准。設一種條約發生影響在一部分以上或關係全體者，則批准之權屬於所有關係部分。

(三)法國——法國爲大陸國之一，而歐洲大陸國憲法，多用明文規定。法國於一八七五年七月十六日公布憲法。其第八條略謂：凡下列條約，均須議會之同意，而後經大總統之批准始能生效。

(一)媾和條約。

(二)通商航海條約。

(三)使國家財政發生負擔之條約。

(四)關於在外法人之身分及財產之條約。

(五)關於公權及私權條約。

(六)關於領土之變更、割讓、交換、及合併之條約。

上述規定雖屬極民主化，但在法國大總統，常有越權行事之嫌。例如俄法同盟，英法協商，全爲秘密條約，何嘗經議會之同意。故有關重要之政治條約，往往置於議會之外。所以，法國大總統，可以活用憲法第八條第一項之規定，因此，大總統之外交權乃富有伸縮矣。

(四)德國——德國憲法中關於條約問題，向來有二派主張，甲派則謂條約之自身，不得有國內法之效力，而祇限於國際的效力，故祇有國際效力之條約，無須國會（Reichstag）之同意，即可由政府締訂。惟對有國內法之

效力者，須國會之同意．乙派則爲新憲法派，謂條約係一方面有國際的效力，而同時亦有國內的效力，故須國會之同意。此種主張乃見於一九一九年八月十一日威瑪憲法第四十五條。該條內末款規定：『對外國締結同盟及訂立條約，有涉及聯邦立法事項者，應得聯邦國會之同意．』並在七十八條中規定：凡屬於各邦立邦範圍內之事務，各邦得與外國締結條約，但此項條約，須得聯邦同意。關於與外國協定變更聯邦變更國境事件，須得有關係各邦之同意，由聯邦締結。國境變更，除限於整理無居民地方之境界，須依聯邦法律施行。規定手續除得聯邦會議同意外，須呈聯邦政府核准，並提呈聯邦國會。該項條約或公約草案須具議案形式交聯邦會議舉行三讀，轉付關係委員會審查．如草約將於三讀後通過，聯邦國會則依現行法令表示同意。

（五）蘇聯——蘇聯依憲法上之規定．（註二一）其最高權力機關爲蘇維埃大會（Congress of Soviets），會後之最高執行機關則爲蘇聯中央執行委員會。蘇聯於一九三三年七月六日發佈新憲法，根據一九二五年五月廿五日蘇聯第一屆中央委員會之決議，規定凡和約及改變蘇聯領土之條約，均須經其批准．此外一切條約與協定均須具議案形式先交人民委員會核准。如繼續談判中再有較大變動，仍須於簽字後呈人民委員會最後核准；倘係微末事件，即可由蘇聯代表簽訂，其權限頗爲寬泛。故蘇俄外交人員常能於不知不覺間而成功極重大之條約者，其故在此。（補註）

〔註二一〕關於蘇俄締結條約之權限，手段以及歷史，請參考 T. A. Taracouzio, The Soviet Union and International Law 1936

第四節　外交質問權

立法機關對於外交之另一種控制，即所謂議會的質問權（Interpellation）。關於外交的質問權能，亦可稱爲外交質問權。

所謂質問權者，即議員在議會中，對內閣負有責任之事務提出質問，以明責任之所在。其效用在（一）使外交當局增加責任心，（二）以免外交之獨斷，及秘密外交之橫行；（三）引起民衆對外交問題之注意，藉以統一國論。此種權能，向爲多數近代議會制度國家所承認。但其方法以至在各該國之重要性，每以各該國之歷史及習慣而有異同。

（一）英國因在國會內無常設外交委員會之組織，議員每以「質問」爲直接參預外交的工具。此種質問在

【補註】　本書起稿時爲一九三四年，乃根據一九三三年修正憲法。一九三六年，第八次全蘇聯代表大會通過新憲法，其有關外交部分如次：

第十四條　蘇維埃社會主義共和國聯邦之職權由其最高權力機關及國家行政機關執行之：（一）代表蘇聯參加國際關係，締結及批准對外條約；（二）宣戰及媾和；（一五）締結及供給借款；（二一）制定「蘇聯公民法」及外僑權利法律。

第四十九條　蘇聯最高委員會主席團之職權如下：（一〇）在蘇聯最高委員會休會期間，如蘇聯遭受武力攻擊，或遇有履行國際互助防禦侵略條約義務之必要時，由主席團宣布戰爭；（一二）批准國際條約；（一三）任命並召回蘇聯駐外全權代表；接受外國外交代表之呈遞國書及卸任狀。

英國名爲 Question to Minister 依英國國會議事規則，如議員有所質問，須豫先以書面提出，如係要求口頭答復者，則依特定之時間（普通在月火水木曜之午後三時）順次由外交總長或次長予以答覆。照例，此類質問多在討論預算或復活節及動議休會之際。

惟英國國會之特點，質問單係質問而不能加以討論，議員對外交總長之答覆認爲不滿時，可以追加質問，如欲以某問題爲全會之討論時，須動議延會(Motion to adjourn for the purpose of discussing a definite matter of urgent importance)，但需有四十人之同意。

(二)法國——按法國之議會習慣，質問可分爲二種，一爲單純的質問(Question)一爲正式的質問(interpellation)。單純質問，係專指質問者對主管部長所發生之問題，而正式質問則完全異趣。正式質問乃對一般政策或特殊問題以闡明主管長官式政府之責任，成爲議院全體的議題，其討論之結果，即足以直接左右內閣之去留。故不質問則已，一經提出，勢必決議政府或特定長官之責任。因此，內閣的更迭，必多接踵而來。

(三)德國——德國在新舊憲法中規定略有不同。舊憲法之規定，參議院之參與外交機會，即在討論預算之時。德帝國政治制度，其宰相地位與其他首相國務總理之地位不同，既非政黨內閣，亦非責任內閣，各部長均係宰相屬僚，外交權責皆集中於宰相一身，故議員對於預算以外之外交質問，只能對宰相提出。且需有議員三十人以上之贊成。規定質問權之在衆議員新憲法，一如法國前有小質問(Kleine Aufragen)與正式質問(Interpellationen)之區別。正式質問即對全議院之議題，經三十人同意而請政府答辯，答辯之後，如經出席員五十人以上

之要求得立付討論，是爲與法國之正式質問最大不同之點。其在討論之際，如臨時提出動議者，亦需出席議員三十人以上之贊成。〔註二二〕

（四）日本——按日本議會法第四十八條規定：『當議會上院或下院議員，預備對政府提出質問時，該議員之動議必經同院議員三十名以上之同意之連署。』復於第四十九條規定：『政府之該當省大臣，應卽答復該項問題，或定期答覆。如該管長官不隨時或定期答覆時，該省長官必須申明不答覆之理由。』除上記二主要條款外，並於第五十條規定：『當議會已得或尚未得該省大臣之答覆時，任何議員均可動議關於該項問題之主要事件，得指派一代表以說明之。』關於調卷亦在第七十四條中規定：『當議會上院或下院爲審查起見，請求政府抄送必要之報告或關係文件時，如果該項報告或文件不關係任何秘密之事件，政府得允許之。』至於最秘密的事件，如因（一）議長或同議員十名以上之動議而得該院通過時，或（二）政府要求時，舉行秘密會議。惟日本係君主立憲國，外交之民衆的控制力甚小，一般所賴者，惟此微弱之質問權而已。〔註二三〕

第五節　常設外交委員會

常設外交委員會原爲「以議會統治內閣」（Parliamentary control of cabinets）問題之一，其所以引

〔註二二〕　見美濃部達吉議會制度論頁三四七以下。

〔註二三〕　參見曹樹銘著十八國會議應付外交問題之鳥瞰

人注意者，實原於下列二種理由：

第一、爲防止執政機關之專斷(unlimited discretion)，除憲法上的質問權，立法上的控制權外，特設專門機關，以爲嚴密的控制執政者之政策，藉補普通議員之力所不足。

第二、戰後外交之對象日益繁複，其對策端賴種種專門知識，以謀應付，是即所謂「外交職務之技術化。」緣此，爲補救此種缺點，卽有多數政治家及學者，提倡設立常設外交委員會制，……其如朋遜比(A. Ponsonby)(註二四)西奈勞氏(Sidrey Low)特設專門機關，悉心研討，以供政府參考。因此法國下議院首先設立外交委員會。自一九〇二年，大戰以後，各國競相倣模，約略計算，共有三十一國之多，幾可稱爲國際化的制度。(註二六)其他類似此種組織，亦不在少數。茲列舉各國已設立外交委員會如下：

〔註二四〕 A. Ponsonby, Democracy and Diplomacy, pp. 83—92

〔註二五〕 Sidney Low, The Government of England, pp. 302—305

〔註二六〕 Oxford University press, London: Humphrey Milford Issued Under the Auspicies of the Royal Institude of International Affairs. 1933

國別	院會別	名稱
美國	上院	外交關係委員會
	衆院	外交問題委員會

國別	議院	委員會
阿根廷	下院	外交委員會
哥倫比亞	上院	外交常務委員會
	下院	
哥斯德利亞	國會	外交常務委員會
古巴	上院	外交委員會
捷克斯拉夫	上院	外交委員會
	下院	
丹麥	國會	外交常務委員會
多米尼加	國會	外交常務委員會
埃及	衆議院	外交委員會
愛斯多尼亞	國會	外交常務委員會
法國	上院	常設外交委員會
	下院	外交委員會
德國	聯邦國會	外交常務委員會
希臘	兩院	外交常務聯合委員會
危地馬拉	國民大會	外交委員會
匈牙利	上院	外交委員會
	下院	

意大利	衆議院	國際關係委員會
	參議院	常設外交委員會
拉多維亞	國會	外交委員會
里伯利亞	參議院	外交常務委員會
盧森堡	國會	外交常務委員會
墨西哥	參議院	外交常務委員會
荷蘭	國會 第二院	外交委員會
挪威	國會	外交憲法委員會
巴拉圭	上院	外交常務委員會
	下院	
波蘭	下院	外交委員會
薩爾瓦多	國會	外交委員會
瑞典	國會	外交委員會
烏拉圭	上院	外交常務委員會
	下院	
委內瑞拉	上院	外交常務委員會
	下院	

觀察上述外交委員會之制度，下列數點，實有注意之價值：第一、在其組織與權限，因組織與權限，即爲決定能否發揮其職分。第二、在其設置之屬於下議院或屬於上議院，抑爲兩院聯合機關。第三、在其實際上之活動效果。（註二七）茲擧英法德三國爲其代表。

因各國之歷史背景及其政治制度之不同，故組織權能亦隨之而異：

（一）美國爲上下兩院制，而上院對於外交議案及條約有重大之否決權，故上議院之外交關係委員會(The Commcittee on Foreign Relations)實爲政府之活動樞紐，而權威亦稍大。且美國之國務卿，並非上下兩院任何一院之議員，其與議會之連鎖，端在外交關係委員會。據美國憲法大家 Bryce 之研究，因美國爲三權分立制，其結果大總統及其閣員對立法機關不負責任，故須藉此委員會制度以作民主主義之統制。(註二八)該會組織，上院爲十五人（多數黨九名，少數黨六名），下院之外交問題委員會(The Committee on Foreign Affairs)爲二十一人（多數黨十四名，少數黨七名）有召喚證人強制其出席之權利（在與政府權利不衝突之範圍內）對於政府有質問外交之自由，兩院中決議案，必先經委員會審查，然後作成報告提交議院。至於政府與委員會間之法律關係，並無明文規定。但每當和戰及締結重大條約之際，大總統及國務長官常與此委員會之領袖，作種種會談，其所隸屬亦作種種交涉，視爲常事。當威爾遜大總統加入國際聯盟案致招上議院之否決時，即此外交委員

［註二七］ 請參看臘山政道著國際政治與國際行政頁一六二以下。

［註二八］ Bryce, American Commonwea lth, vol.I.pp.107—110

會從中作梗，現今每當重要國際問題發生，世人即常注意美國上議院外交委員之論調者，其故實亦在此。以立法機關統治政府的外交政策，實爲美國外交委員制之特色，然其上議院之議員究竟能否代表眞正民意抑能代表幾何，亦有注意之必要也。

(二)法國歷來爲委員制的發達國，其特點重在下院，其名稱則爲外交殖民委員會(La Commission des Affaires Extérieures et coloniales)成立於一九〇二年，由各黨派按比例分配，共選委員四十四名，任期四年。其權限在審查關於外交之一切事項，請求外務長官之出席與說明，以及要求提出必要之公文。如外務長官以機密之理由而遭拒絕，而委員會仍堅持到底時，則將此問題移至議會，如經議會通過，內閣即有顚覆之危險。至於上議院，向祇設有臨時委員會，在歐戰爆發之一九一五年一月乃成立三十六名委員之外交委員會。除此外交委員會外，尙有財政委員會，對於外交政策亦有絕大勢力，該委員會之委員且得自由出入外交部。(註二九)

(三)德國依新憲法第三十五條，國會得設置常設外交委員會(Die Standige Ausschuss für Auswartige Angelegenten)除依議員五分之一以上之要求得隨時設置各種特別委員會外，則有兩個常設委員會：其一、爲內閣施政監察委員會，其二、爲外交委員會。外交委員會與議會議員同其任期，無論在議會閉會期中以及議院解散之後，均照常執事。惟議會多屬祕密(但得委員三分之二的同意，不在此限。)其權限則對防護國民代表之權力，委員會有審查之權。(註三〇)

〔註二九〕 Buell, Ibid., p.674

統觀多數國家設立外交委員會之制度，大概爲一監督或研究機關，在積極方面用以控制政府之獨斷；在消極方面能集合專門家研究以貢獻意見於政府。布拉而斯弗得（Brailsford）嘗謂外交委員會制度之效能有下列三點：（一）如委員得人，對於外交部之方針，能爲實際的反映國民意思之保障；（二）並可用以箝制輕率無謀之行動；（三）集思廣益，增大外部之能力。故事實上，外交常設委員會如能組織適當運籌得宜，除上述幾點外，更有：

（一）使議員有更進一步通曉外交之實際的機會。

（二）防止政府之獨斷外交，及祕密外交。

（三）補足議會上外交質問權之不足。

可見苟能運用盡善，亦極盡控制之能事矣。不過有應特別注意之處，亦復不少。如：

第一、常設外交委員會之職權，祇能限於審查監督研究數點；委員會僅可作政策之決定，以免防礙外交執行者之機敏的行動。

第二、委員會開會除絕對必要外，宜盡量公開，以作代表人民意志之喉舌機關。

第三、委員會應側重於下議院，始足爲人民之直接的代表者。

[註三〇] E. Hubrich, Das demokratiche Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 70 或錢增生著：德國的政府。（商務大學叢書）

西文參考書

Ponsonby, A., Democracy and Diplomacy, 1915

Corwin E·S., The President's Control of Foriegn Relations 1917

Myers, D.P., Notes on the Control of Foriegn Relations, 1917

Chow, S.R., Le Contrôle parlementaire de la Politique ètrangère.

McBain & Rogers, The New Constitutions of Europe, 1925

Mirkine-Guetzevitch, Les Constitutions de L'Europe nouvelle.

Flournoy, Parliament and War.

Bryce, Modern Democracy.

Poole, Conduct of Foriegn Relations.

Reinsch, P.S., Secret Diplomacy. 1922

Sapira. J., Le Röle des Chambres au piont de vue diplomatique, 1920

Trevegan, E., The Union of Democratic Control, 1919

Schman, F.L., War and Diplomacy in the French Republic, 1931

Hlournoy, F.R., Parliament and War, 1927

Paul, Die Presse als Werkzeng der auswartigen Politik, 1918

中文參考書

周鯁生：戰後國際法之新發展。

曹樹銘：十八國會議應付外交問題之鳥瞰。

第八章　國際條約與外交

第一節　國際條約之概念

在此所謂國際條約者，乃指條約、公約、協定及其他一切形式而成立之國際的compacts，或engagement之總稱。即凡有協定之性質，在國際間發生法律的義務的一切文書，均包含在內。（註一）

國際條約，簡言之，即兩國或數國間所締結之約定。此項約定，在國際外交史中，實佔有重要地位。無論在條約之意義的，技術的，當以條約為最進步。其影響外交及國際法之長成，至為重要。

〔註一〕條約之定名普通慣用者約有二十四種，其譯名如次：（一）條約（treaty）（二）公約（convention）（三）盟約（covenant,pact）（四）協定（agreement）（五）協商（understanding）（六）議決案（resolution）（七）議定書草約（final protocol,final instrument）（八）臨時協定（modus vi vendi）（九）續約（s pplementary treaty, convention）（十）附約（annex additional articles）（十一）附件或附立條款（complementary tretay,convention）（十二）宣言（declaration）（十三）換文（exchange of note）（十四）認可書（reversales）（十五）批准書（ratification）（十六）仲裁協定（compromis）（十七）領事裁判權條款（capitulation）（十八）媾和初約（preliminary peace）（十九）停戰條款（cartel）（二十）議事錄（minutes）（二十一）照會（note）（二十二）節略（memorandum）（二十三）備忘錄（memory）（二十四）最後通牒（ultimatum）。

條約(traité)一詞來自拉丁文中 tractatus，古代條約之代名詞爲 conventio publica foedus 等字，用 traité 一詞則起自十七世紀末。然則條約之起源甚早，溯自紀元前三千年時代 Mesopotania 市國之Lagish 王與 Umma 國王曾締結一和平解決邊界紛爭之條約。(註二) 自紀元前一二八〇年起，埃及國王 Rameses 與希提泰斯(Hitties)國王 hattushilish 曾締結多數之媾和同盟，引渡條約。當時在近東地中海一帶之國家，對於談判此類條約，視爲國際之常事。(註三) 在古代國家中，對於條約神聖(pacta sunt servanda)締約代表者之安全等一般之國際法通則，均能遵守無渝。至於條約之進化，精神常依各時代之政治與經濟之精神爲轉移。

在過去三世紀中，歐洲民族國家漸漸確立；至現在止，世界有六十一個獨立主權國，其間所締結之條約，不下以萬計，其條約之形態，亦不止數百種。美國自獨立以來，所締結之重要條約在八五〇以上。近百年來，我國所締結之重要條約，約在七百以下，加之普通合同，則已逾千矣。(註四) 雖然，條約愈發達，其問題亦必隨之而俱來，殆爲自然之趨勢。抑條約問題原屬於國際法範圍之內，不過其中有若干問題，實直接的間接的與外交原則有重大關係。

[註二] 立標石爲界，上刻約文，詳見：Kuig & Hall, Egypt and Western Asia, pp. 170—173

[註三] 見 Langdon & Gardines, Journal of Egyptian Archaelogy, VI. 1920, pp. 179ff.

[註四] 關於中國對外條約，除外交部所刊正本外，可參考：The Maritime Customs, Treaties conventiona, etc., Between China and Forign States, 1917; 及美國加尼基和平促進協會編 Treaties & Agreements Concerning China, 1919—1929; MacMurray, F. V. A., Treaties & Agreements with and Concerning China, 1921.

本章雖同係研究條約，而其目的將若干條約之未決問題，加以探討，以期由外交見地之研究，而構成未來國際外交基本原則之一部也。

第二節　國際條約之種類

在古羅馬時代，將一切條約分爲(一) Tactiones (二) Sponsiones (三) Foedera 三大類，以近代語註之，則(一)爲普通條約，在一定形式之下所締結者，(二)在神前誓約履行宗教儀式之條約，此語中又包含經締約人之簽字，但未經元首批准之意義。(三)係同盟條約。惟上述三類，其標準未免模糊。至於近代關係條約之分類，學者之間，議論甚多，如格老秀(Grotius)及普汾多夫(Puffendorf)一派主張以條約之形式爲標準，兩國條約及多邊條約，就條約之目的可分爲一般之條約及特別條約二種。傑林奈克(Jellinek)則分爲法律條約(traités-lois)及契約條約(traités-contrats)二種。馬爾丹斯(Martens)又主張分爲政治條約及社會條約二種。李威(Rivier)則認爲分作執行條約及結合條約。總而言之，各有所偏重，亦各有所依據。(註五) 但依各條約之目的，可賅括的分類如下：

(一)政治的條約——如公約，同盟條約，土地割讓等條約。

(二)商業的條約——領事，漁業，奴隸買賣，航海等條約。

〔註五〕 詳見吳昆吾著：條約論頁九一—九二。

(三)社會的條約——如國際電信條約(一八六五)萬國郵便聯合條約(一八七五)國際度量衡條約(一八七五)國際鐵路運輸條約(一八九〇)。

(四)犯罪裁判及引渡條約。

(五)國際私法關係條約——如保護工業權條約。

(六)國際和解條約——如一八九九年海牙和平解決國際紛爭條約。(註六)

與此略同者,如日本學者信夫淳平氏之分類,較爲賅括而實際,玆簡列如下:

甲、立法的條約

乙、政治的條約

一、同盟條約

二、保護條約

三、中立條約

四、中立保障條約

五、境界條約

六、犯罪人引渡條約

〔註六〕 見大英百科辭書。

七、仲裁裁判條約

八、講和條約

丙、通商的條約

一、一般的

二、特殊的

a. 關稅條約

b. 漁業條約

c. 特許、商標、版權條約

d. 度量衡條約

e. 運河條約

f. 河川通航條約

g. 領事職務條約

丁、社會的條約

一、郵便電信條約

二、其他國際聯合，社會人道之條約（註七）

綜觀以上各種分類，當以信夫博士之分劃為最簡當。

第三節　條約與國內法及國際法

條約即紙幣，乃包含重大之義務。如此重大義務不能兌現，則條約之價值頃刻而失。故今日各國對於締訂條約，特別慎重，使之既不違乎其締約之目的，而同時亦使其條約之技術與精神，均不悖乎國內法與國際法規也。

世人嘗謂今日之外交為國民外交，蓋由近世締結條約之精神可以表現之，如條約之批推，審核，簽署，公開等事，均非舊觀。因今日國家之利益已非王權顯貴之獨有物，其權利義務無一不由民衆直接擔負之，故近代國家（當然以戰後為一新劃期）之國內法，對於條約之締約程序，莫不有縝密之規定也。

第一項　條約與自由同意

在普通國際法上對條約之成立之要件，有下列各種要件：

一、締約國須有締結條約之能力；

二、簽字之代表者須有適當之權限；

三、締約須得自由之同意；

四、其目的須合法而且可能；

〔註七〕參閱信夫淳平著國際政治之綱紀及聯鎖頁三三三以下。

五、簽字之外尙須批准;

六、凡聯盟會員國得將條件送交國聯登記公佈。

上述六項之中其最費解釋者，當屬第三項所謂締約須得自由之同意。易言之，締約的先決條件，卽凡條約以暴力或威迫簽字者，在法律上應屬無效。原則雖然如此，而其間所涵之問題則頗多。蓋違反自由同意之手段有三:(一)威逼(二)錯誤(三)欺詐。實際上關於締約中錯誤欺詐之事，除一二不重要之事例外，近世殊少成例。而學者均一律主張其無效。(註八)今之視爲問題者，當屬威逼一項。

關於威逼，一般有兩種說法。一種以爲各種條約之締訂;因其締約之代表者人身之威脅，如一一一一年英王亨利一世威逼教皇訂立宗教條約，一八〇七年拿破崙威逼西班牙國王簽訂讓位條約;一七七二年普奧俄以重兵圍困波蘭國會強逼簽訂瓜分波蘭之條約;此等實例，亦不勝縷數。(註九)其屬於無效，在理論上毫無疑問。惟在近代，條約之簽字，往往經過種種複雜之手續，如元首政府之批准，議會之同意批准，方能有效，所以個人受威逼的機會，亦日漸減少，所可議者，乃國家之受威脅，因迫不得已所締訂之條約是否有效之問題也。

據一般帝國主義的御用學者，率多認爲威脅個人而締訂之條約可以無效，但威脅國家則不能作爲無效條

[註八] Hershey, The Essentials of International Public Law, P. 313; Moore, A Digest of International Law, V. P. 184; Oppenheim, International Law, §§500

[註九] Fauchille Traitè, tome 1—3ème p artèe, p. 298—299

約之理由因國際條約與私法上之契約不同，在現世戰爭以及其他之強壓手段尚未絕跡之時，在國際法如果承認以威逼之方式所締結之條約爲無效，則一切媾和條約，割讓條約將均被推翻，國際關係之基礎，亦有根本搖動之危險矣。（註一〇）

關於威逼亦有種種不同之場合，例如某學者，舉出威逼可以分爲有形的及無形的兩種：

無形的威逼——卽經濟政治的潛勢力，使弱國無由抵抗，而不得不締結之條約。此等條約如因日後情勢變遷，當有提出修改或取消之機會。

有形的威逼——卽武力。武力又可分爲三種：

（一）戰後所締結之條約——生效；

（二）當一方代表人身受威逼而簽字之條約——無效；

（三）在平時以武力威脅，或以哀的美敦書脅迫所締結之條約——此項條約姑不論其形式內容如何，均應無效。（註一一）

依上述分析，威脅效力之限制乃某種情形下有效，在某種情形下則屬無效。例如 Lauterpacht, Verdross 諸新進國際法學者，亦嘗指出威逼對條約之效力，並不是絕對的；但以其威脅行爲是否爲合法的而正當的以爲

〔註一〇〕 Moore, ibid., V., p. 183

〔註一一〕 詳見楊朝傑書國際條約概論頁九—十一。

斷。(註一二)加以近年弱小國常以根據爲受威迫理由而否認條約之事件頻頻發生，則過去陳舊之帝國主義之學說，不難推翻；但其理論之根據，尤待發揮光大之也。

第二項　條約與國內法

國際條約均包含國家人民之重大權利義務，因此，條約的效力乃與締結條約權(treaty making power)有重大關聯。蓋條約之締結權在國內法有絕對之拘束力，往往在各國憲法中有嚴密之規定。在國際法中雖無締結國際條約必須尊重國內法之規定，而國際間必須相互遵守其國內法之精神，均視爲一種道德上的應有的責任也。

現代各國締結條約，普通多以元首或行政部負談判締結之責，但各國爲愼重其責任起見，常設若干之控制(見外交權之控制章。)綜觀各國憲法上之規定，約可分爲三種制度：

(一)締約全權屬於行政機關——如英日瑞典。

(二)僅關於特種條約須經立法機關之決定，其他屬於行政權下——如法、比、丹、意。

(三)締約全權屬於立法機關——美、瑞士、葡、墨、古。

上述制度，其長短優劣，非所應論。其關鍵在國際法上是否承認條約之效果，須以完成國內法之手續爲合法

[註一二] Lauterpacht, Private Law Sources and Analogies of International Law, pp.165—Verdross, dans le Recueil des Cours, tome 30. p.429—430

的，有效的。依國內法言之，凡元首或其他機關對外締結條約而完成憲法上所規定之手續，其所批准之條約，爲不合法，因之不生效力。但是否因國內之無效，而同時即在國際間不生效力，學者間頗有爭論。其中多數學者則主張此種條約不但在國內法無效，即在國際關係上，亦不認有拘束國家之能力。其基本理由，即元首或締約者之越權行爲，足以構成締約者缺乏完整資格之要件故耳。如 Oppenheim 等均堅主此說(註一三)而反對者亦不在少數。(註一四) 不過揆諸眞理與正義，審度近代國際進化之趨勢，凡無國內的效力之一切行爲，國際效力即缺乏其根本要素，是毫無疑問也。

Markine-Guetzevitch 在其大著國際憲法(Droit Constitutional Internationale)一書中嘗言：『國家不能受國際行爲之拘束，除非該行爲成於有權機關之合法表示的意思。承認違憲之條約的國際效力，不免漠視立憲政治之原則，而與現代國民之法律之良心大相違反。』(註一五)他如 Bouruin 等亦謂在原則上固然由國際法規定締結條約之權力，但決定誰爲締約之權力者，則國際法轉依國內法。(註一六)要之，不完備的締約機關，以不合法之手續所締結之條約，在國際法上顯無效救之根據也。(註一七)

〔註一三〕 Oppenheim, International Law, Vol. I., pp. 709—719

〔註一四〕 例如 Martens, Labband 等

〔註一五〕 Mirkine-Guetzevitch, ibid, p. 165—166

〔註一六〕 Bourguim, dans le Recueil des Cours, tome 35, p. 205—206

第三項　條約與第三國

在一般國際法中有一重要原則，即凡國際協定不得包括任何侵略第三國權利之條款。原來，條約祇在於拘束其締約國；對於締約國以外之第三國，既未予何種權利，當然不負任何義務。果如締約國對第三國有：

（一）明白抵觸國際法；

（二）侵害第三國之既得權；

（三）威脅第三國之安固時。

第三國當然有權予以反對，或提出抗議，或要求修改，或求不得履行之約言。

上述原則，雖公認為國際法中神聖原則之一，但在過去數世紀之會議及條約，因締約國涉及第三國之利益，常發生重大之糾紛。例如一八七八年之柏林條約，關於波斯尼亞問題，與匈與塞爾比亞之紛爭；一八八五年關於剛果河航行問題，比利時乃與非締約國之美利堅發生嚴重之紛爭。類此事例，不勝枚舉。

關於議及第三國利害之條約以在中國為最多。一九〇七年之日俄協定及日俄密約（Iswolsky與日本駐俄大使本野一郎所簽訂）即為日俄戰後劃分南滿勢力範圍而定。並由日本承認俄國在外蒙古之特殊利益（Special interests）。一九〇七年八月三十一日英俄成立一協定，其中即含有俄國承認英國在西藏有自由行動之意。此即帝國主義不得我國之同意，而割宰其權益，瓜分其土地之條約是也。

〔註一七〕關於依違憲而取消其國際效力之條約實例，請參考周鯁生著國際公法之新發展頁二二四—二二五。

古往今來，弱小國爲強國所欺淩，常由一紙之條約，而使其尊嚴之國權完全破產者，不可以數計。國際法上諸神聖原則之不能見重於帝國主義的國家，乃係實力強弱問題；但今後在國際執行機關中，當如何設法杜止此種卑鄙之行爲，實屬當前之急務。並於國際法庭亦應設專門機關，加以研究，使此受侵害之國家，憑之公道，而有申訴之機會，當非無益之舉。（註一八）

第四節 國際條約與國聯規約

國聯規約世人咸認爲一部國際新法典者，實有一部理由存在；其中如關於對一般條約之規定，足表示與舊世界不同之點。例如規約第十八條至第二十條之精神者是。此三條之規定，每條各具一主要點，即第十八條爲一切國際條約須向國聯登記，然後由國聯公布之，其目的在防止祕密外交，遏止國際間之疑忌猜測。即所謂「條約以公開方法造成之」。第十九條爲條約之審查，與夫一般國際法上所謂『情勢變遷』之原則，頗相接近。第二十條爲條約之內容不得與規約之條文相抵觸，與最近史汀生之不承認主義的發展，頗有值得注意之處。凡此三點，足爲戰後國際法規上開一新例，是以研究外交，對此類國際條約之關係，似不宜忽略。

第一項 條約之登記與公開外交

在威爾遜十四條的首一條，主張公開外交，而威爾遜精神能僅僅表現於聯盟規約中者，當推十八條之規定。

〔註一八〕 關於研究此項問題之專書，請參考英國國際法學者 Roxburgh, Internatural Contions and Third States, 1917

(註一九)其文如下：

『嗣後聯合會任何會員所訂條約或國際契約應卽送秘書處登記，並由秘書處從速公佈此項條約或國際契約，未經登記以前，不生效力。』

此所謂登記與公表意在防止締結密祕條約。人謂「公開」二字早已無人認為實行本國法律上一種道德力之泉源。卽在國際間之法律及契約上，情理相同。因登記與公表足以促成公衆之監督，保護共公之利益，藉以消滅疑忌及爭端也。惟有此公開之方法，能以道德之制裁，使會員國履行條約所規定之義務，並可為國際法制定明確制度之法則。(註二〇)此種見解當足述明第十八條之精神與意義也。

在過去十餘年間，國聯祕書處共登記國際契約或條約，不下三千餘，計有：

(一)仲裁，和解及紛爭和平規則之條約二百七十件。

(二)商務航行關稅之條約及公約六百九十八件。

(三)領事及建設公約五十八件。

(四)海權條約三件。

(五)國際私法約三十四件。

〔註一九〕 Wilson, The Orgins of the League Convenant, p.73

〔註二〇〕 見法文外交大辭典「條約」條

(六)經濟、財政、及稅務條約及公約三百三十一件。

(七)劃界及訂界條約及公約九十一件。

(八)度量衡公約三十六件。

(九)司法及引渡公約二百五十二件。

(一〇)航空公約六十六件。

(一一)漁獵公約二十件。

(一二)和平、友好、主權、同盟等條約一百六十四件。

(一三)郵政、電話、電報、無線電公約二百九十四件。

(一四)關於社會問題、勞工、災民之公約一百零七件,

(一五)衞生公約五十一件。

(一六)豁免關稅協定一百六十九件。

(一七)關於河流內河航行之協定三十五件。

(一八)關於普通關係之公約五十件。

(一九)關於文化及藝術之公約二十四件。

(二〇)關於未成年及國際之公約十八件。

(二二)關於販賣含火酒之飲料及麻醉品公約二十八件。

(二三)關於實行凡爾賽條約及其他和約問題之公約六十四件。(註二一)

足見公開條約之精神，將日趨向上，將來頗有認爲國際公法上之一神聖原則的可能也。不過，關於第十八條的法律之效果問題，常爲法理家所疑念者，約有數點：

第一、爲登記條約之範圍如何？

第二、條約之拘束力與執行力問題？

第三、爲關於不履行登記手續應如何制裁？(註二二)

此等問題，均待專門詮釋，茲不多贅。

關於規約第十八條之解釋，早於一九二〇年第一屆國際大會中，即引起長時間之討論，其結果決定由理事會任命一法律專家委員會，加以研究。但該委員會之解釋意見及其修正案，均未爲通過；所以在國聯方面，迄未得正式解決。(註二三)惟綜合各方面之威權的意見，此項問題與國際法與國內法之調和以至國際道德精神之向上

〔註二一〕　此項條約集，現共百三十部，索引四部，由國聯公佈　局出售。

〔註二二〕　詳細議論請參考周鯁生著國際公法之新發展頁二三七以下。

〔註二三〕　參看：Hudson, The Registration and Publication of Treaties, (American Journal of Internationa Law, vol 19, pp. 278—292) 或橫山博士：條約之登錄與其效力（載日本國際法外交雜誌第二三卷第四—六號。

有連帶關係。例如西班牙之新憲法（一九三一年十二月九日公佈）第七六條規定：凡一切祕密條約或任何條約之祕密約文，對於國家無拘束力；並且規定西班牙所批准之一切條約，均應按照國聯規約第十八條之規定，送交國聯秘書處登記。果如各國均以西班牙為例，則第十八條之精神，不難發揮而光大之也。

第二項　情勢變遷與條約之再審查

如果條約締結當時情勢發生重大變化之時，締約國得免去條約上之義務。此種原則，在國際法上通稱之為『情勢變遷』(Clausula rebus sic stantibus)。多數學者主張，如一國發生重大事情之變遷(vital changes of circumstances)之時，或國家之自衛重大利益(vital preservation or vital interest)瀕於危殆，以至對國家之重大的發展(vital development)發生絕大之阻礙時，即可適用情勢變遷之原則。(註二五)其代表學說如國際法學大家 Oppenhiem 謂：『情勢之重大變遷，足以證明廢約之正當，殆已為一般公認之事實。多數公法學者及文明國家均贊同「條約之繼續有效，應以情勢依舊為條件」(conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus)。此種條件固不免多少危險，世之假借正義藉口學說以行其毀約之實者，乃難免必無之事。然情勢變遷之條款，在國際公法及國際關係上，實與國家之生存問題，同其重要。一國之生存發達，與其條約義務發生衝突時，則條約義務必須讓步，蓋求保存及發達，乃國家之天職，無論何國，決不能允訂一約以自礙其天職之履行。

〔註二五〕贊同者之學說在 Hershey, The Essentials of International Public Law, p319 引證甚多，或見吳昆吾條約論頁一五四－一五九

而凡允訂之條約，必皆推定其無礙於生存及發達也，雖卽默認，苟遇情勢變遷，致使條約義務，危及生存發達時，得有權力主張解放此義務也。(註二六)蓋一般國際法上所最忌者，爲一國無故的不遵守條約之義務，或進而無端的片面的廢止條約，而苟一國遇有重大情勢之變遷，固非必有死守條約而致危害其國家之生存之義務，故情勢變遷原則之使用，實爲維持和平增進國際幸福之不可缺的原素。

在國聯規約中，其基本立場原在維持現狀，對此「情勢變遷」之重大原則，其不能採用，本在意料之中。不過，規約中採一種折衷的辦法，此項辦法乃表現於聯盟規約第十九條。其文如下：

『凡不能實行之條約以及維持某種國際地位而足使世界和平發生危險者，大會得隨時請各國審查之。』

對此項有請求審查之限制頗嚴，其要點卽有左例五端：

(一)締約國祇有請求大會，邀請會員各國審查，至於大會之承認與否，乃完全自由，固不受請求者之拘束。

(二)必須爲不能實行之條約，其實行困難或未曾實行者，皆不在盟約第十九條所指範圍之內。

(三)如維持某種不平等條約，僅某國受害而又無力抵拒，並不影響世界之和平者，亦不在盟約第十九條所指範圍之內。

(四)大會之邀請，必須到會會員國全體一致，始能通過。

(五)提議取消或修改之一方與對方同時被邀請出席，則全體勢難一致，結果，在法律上將無成立決議案

〔註二六〕 Oppenheim, ibid, §§539

之可能。

由此觀之，則盟約第十九條之規定，雖不致等於具文，而因該條無確切之規定，不能不使其實質之價值，減至最低限度。曩於一九二〇年十一月一日玻利維亞向國聯請求審查一九〇四年十月二十日與智利所訂之媾和條約，而在大會日程中，始終未將玻國之請求列入。玻利維亞之請求，容或有使國聯於特種環境遭遇力所不及之困難。但第十九條之含混無實，已由此可完全暴露。前此，即一九一八年九月十日在日內瓦所開之國聯大會中，中國代表，亦曾援用第十九條，請求修改不平等條約，大會即將此案付諸小委員會審查。時受法國及小協國之阻撓，因恐此例一開，幾多媾和條約完全搖動。結果中國之提案，雖在形式上得以通過，但並無下文。(註二七)

第三項　國聯規約之抵觸問題

除上述二條外，國際規約第二十條規定：『條約之內容不得與規約之條文相抵觸，依規約第二十條，會員國各自約定，彼此相互間所有與規約之條文弗相容之義務或諒解，得依本規約作廢；並約定以後不得再締結與規約不相容之協定。凡國家在成為國聯會員國之前，已負有與本規約條文不相容之義務者，應即取解除該項義務之措置。

此項規定之用意，原係對國家締約權設一種限制，其重要性久為一般所公認。但該條之規定，在原則上毫無問題，惟對其限制之程度及執行程度如何，以致如有違反此項規定時，將予以如何之制裁，關於特別重要之條約

〔註二七〕關於我國勢用情勢變遷之原則以及盟約第十九條之實例，請參考吳昆吾著：條約論頁一六八—一八三〇。

諒解問題（同盟，互助條約，中立問題，門羅主義等。）與第二十條之解釋，由理論言之，均難於確定。

與此第二十條有關者，當爲東北事變，美國國務卿史汀生(Stimson) 所宣佈之不承認主義，頗有國際價值。（詳見不承認主義節，）該項照會中除宣言決不承認侵害美國在華條約權利之任何局勢或條約外，並宣稱美國決不承認違反一九二八年巴黎非戰公約之手段而作成之任何局勢或條約。此項聲明，顯係一種原則，至於如何實行這種原則，並未見美國當局有何種解釋，此係政治問題。惟經國聯於一九三二年三月三十一日大會採納並通過一決議案，宣言國聯會員國應不承認依違反國聯規約與巴黎公約之手段而造成之任何局勢或條約。此項決議，學者認爲不承認主義與國聯規約第二十條有重大之關聯性，對今後之發展，有充分研究之價值也。

西文參考書

List of References on the Treaty-making Power(Washington,1920,Library of U.S.A. Congress

Goellner,A.,La Revision des traités sour le régime de la Société des Nations,1925

Crandall,S.B.,Treaties,Their Making and Enforcement,1916

Hoijer,O.,Les traités internationaux,2 vols.,1928

Bittner,L.,Die Lehre von den Völkerrechtlichen Vertragsurkunden,1924

Kaufmann,E.,Das Wesen des Völkerrechts und dieClausula Rebus Sic Stantibus,1919

Miller D.H.,Reservations of Treaties.1919

Fauchille, Traité.

Martens, Traité de Droit International.

Miller, The Drafting of the Covenant, 1928

Michon, L., Les traites internationaux devant les chambres, 1901

中文參考書

吳昆吾：條約論。（商務大學叢書。）

楊朝傑：國際條約概論。

第九章　國際會議與外交

第一節　會議外交之史的發展

國際會議是戰後國際外交之流行兒，成爲支配國際外交之有力的國際制度。所謂 Diplomacy by Conference 者，大有非會議不能談外交之概，足見會議外交之見重於新時代也。

國際會議原是集合兩國以上之代表，討論國際問題，俾達到各國間之同意。會議外交之起源，不自今日始。如希臘時代有名的 Amphictyonic Council 亦誠不失爲國際會議形態之一。雖然，近代會議外交當以結果三十年戰爭之威斯特弗利亞會議（一六四八）開一新紀元。因當時爲民族主義時代之肇端，歐洲已經顯然分爲若干之獨立國，可以集聚若干國際外交代表於一堂，解決國際大事。拿破崙戰爭之後，七八年間（一八一四—一八二三年）國際會議叢生簇起，後世史家稱之爲 Period of Congress 或 Era of international congress，正所謂開歷史未有之會議外交時代。此種會議外交，起因於拿破崙一世敗衂以來，由歐洲的軍事而代以國際調協，由 Personal Diplomady 過渡到會議外交，以磋商若干國家間的普遍的外交問題。就此時的國際會議，如一八二〇年的特羅波雷巴哈會議(Troppou, Laibach)及維羅納會議（Verona）以至一八七八年的柏林會議，多數是結束戰爭的會議，其對於促進和平之功效甚小。一八一四年之巴黎會議，將由航行規定爲國際河川之

原則以來，漸使國際會議有進於國際立法之傾向。一八一八年之愛克斯拉·沙倍爾會議，在第十九世紀前半葉國之際政局中佔有重要之地位，與巴黎會議後所謂 the constitution conference 相似。以會議外交而改造歐洲之版圖者，當以威斯特發里亞會議，維也納會議（一八一五）及巴黎會議（一九一九）為最。其以帝國主義的精神分割殖民地者，當屬一八一五年之巴黎會議，一八七八年之柏林會議（近東問題）及一九〇六年之阿爾吉西拉斯會議（菲洲問題）。一八九九及一九〇七年兩次海牙和會(Hague Peace Conference)為國際和平會議之大成，定期會議如汎美會議，自波利淮(Bolivar)提倡以來，歷屆召開會議毫無間斷。(補註)大戰之後，以國際聯盟之成立為一機軸，國際會議乃成為解決國際重大問題日常不可缺之手段，會議之範圍，精神，技術亦隨之而俱臻進步。

國際會議之發達，以十九世紀末及二十世紀初為最。美國學者飽爾溫(S. E. Boldwin)披集自一八二六年以迄一九〇七年間之國際會議，約計共為三百十三次。英國學者沙都(Sir. E. Satow)在其大著外交實踐指南一書中，指出前一世紀之國際重要會議，凡三十四次。美國國際法雜誌 (American Journal of Interna-

[補註] 汎美大會自一八八八年創始以來，至一九三六年止，共開八屆大會，茲舉年屆地點如次：第一屆——華盛頓（一八八八年）；第二屆——墨京（一九〇一年）；第三屆——巴京 Rio de Janeiro（一九〇六年）；第四屆——阿京 Buenos Aires（一九一〇年）；第五屆——智京 Santiago（一九二三年）；第六屆——巴京 Havana（一九二八年）；第七屆——烏京 Monteridev（一九三三年）；第八屆——阿京（一九三六年）。

tional Law）第一卷中會以年代分類之方法統計如次：計自一八五〇年至一八六〇年集會凡六次；自一八六〇年至一九七〇年凡十九次；由一九〇〇年至一九〇七年凡二十六次。其發展之速，實堪驚人。

此外私的國際會議亦甚發達。據波特氏之調查，由一八四〇年至一九一四年之總次數在二四一八次。（註一）每以五年爲期，其進步如下：

〔註一〕 W. P. F. Pamphlets Vol. VI., No. 6, 1916 (Denys P. Myers)

戰前私的國際會議次數一覽表

年次	會議數目
一八四〇——四四	二
一八四五——四九	七
一八五〇——五四	七
一八五五——五九	一一
一八六〇——六四	一九
一八六五——六九	四五
一八七〇——七四	四二
一八七五——七九	九七
一八八〇——八四	九六
一八八五——八九	一七六

一八九〇——九四	二〇四
一八九五——九九	二七一
一九〇〇——〇四	四五二
一九〇五——〇九	五三三
一九一〇——一四	四六九
總計	二四一八

上記統計，誠瞭如指掌。國際聯盟秘書處，曾統計以國聯為中心所開會之次數如下：

年度	集會次數
一九二〇	二三
一九二一	三七
一九二二	四七
一九二三	六七
一九二四	八六
一九二五	九四
一九二六	一〇五

以此，比諸上述各時代之情形，又不可同日而語矣。

第二節　國際會議之種類

國際會議一詞，在英語中有二個不同的字以表示之，卽 congress 與 conference 者是。日本學者，多譯 congress 爲列國會議或公會，conference 爲國際會議，認爲公會之性質重於會議，以君王出席否及局面大小爲標準。（註二）在中國譯此兩詞，尚未見有何特殊的區別。馬斯特尼氏則舉出各種會議名稱，同時代爲標準劃分之，則分爲三個時期，卽由一六四八年至一八五〇年皆用 congress 字樣；由一八五〇—一九〇〇年則 congress與 conference 兼用，由一九〇〇至現在皆用 conference 字樣。（註三）但至近代各國所開會議，每可任意稱呼，因字面上之分別已無甚價値也。例如稱重要之會議爲 congress，則一八九九年及一九〇七年之海牙和平會議可謂歷史上有數之重要會議，何以要名之爲 conference？明乎此，已可不必強作區別。（補註）

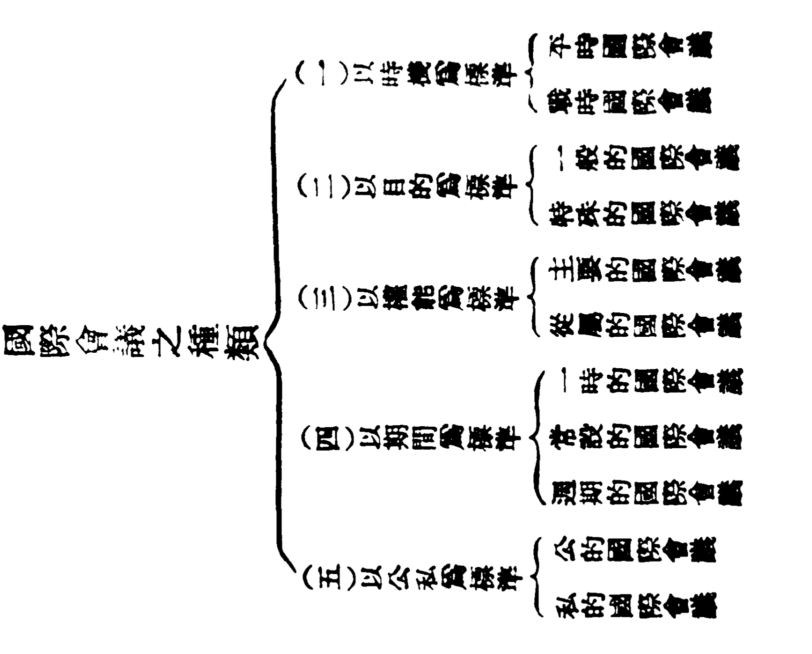
國際會議之種類，異常繁複，依據信夫博士之方法：（註四）可依各種標準分別之：

〔註二〕立作太郎著：平時國際法（講義本）頁二二九。

〔註三〕見法文外交大辭典「國際會議」項。

〔補註〕拙編外交大辭典中關於 Congress 與 Conference 之譯法，以第一次海牙會議爲一限界，前此 Congress 的譯稱公會，後此不作區別，通稱會議。

〔註四〕．信夫淳平：國際政治之綱紀及連鎖，頁二八五，



新進國際政治學者郝基斯(Charles Hodges)將國際會議大別之分爲三類：(註五)

一、政治的國際會議；

二、立法的國際會議；

三、行政的國際會議。

茲舉列各類重要會議名稱(註六)如次：

[註五] Charles Hodges, Background of International Relations, p.263—265

第一類——政治的國際會議：

年次	會議名稱
1648	Münster & Osnabrück
1659	Pyrenees
1660	Oliva
1668	Aix-la-Chapelle
1676—9	Nijmegen
1681	Frankfort
1697	Rijswijk
1699	Carlowitz
1712—13	Utrecht
1720—5	Cambray
1728—9	Soissons
1748	Aix-la-Chapelle
1772	Fokchany
1773	Bukhorest
1779	Tbschen
1797	Rastadt
1801—2	Amiens
1813	Prague
1814	Chătillon
1814—15	Viénna
1818	Aix-la-Chapelle
1820	Troppau
1821	Laybach
1822	Verona
1826	Panama
1827—32	London
1830—3	,,
1847—8	Lima
1855	Vienna
1856	Paris
1857	Copenhagen
1858	Paris
1860	Syria
1861	Hanover
1862	Orizata
1863	Brussels
1864	London
1867	London
1869	Paris
1871	London
1876—7	Constantinople
1889—90	Pan American
1906	Algeciras
1913	London
,,	Bucavest
1919	Paris

第二類——立法的國際會議

年次	會議名稱	目的或結果
一八一五	維也納會議	最終議定書

〔註六〕參見 Hill, The Public International Conferences, p.4.

一八一八	愛克斯拉恰貝爾會議	外交官之種類
一八三一	倫敦會議	比利時永久中立
一八五六	—	巴黎宣言
一八六四	日內瓦會議	紅十字條約
一八六七	倫敦會議	盧森堡中立
一八六八	聖彼德堡會議	戰時放射物
一八七八	柏林會議	保羅孟塞國之地位
一八八五	柏林會議	剛果議定書
一八八八	—	君士坦丁堡條約
一八九〇	布魯塞爾會議	禁奴公約
一八九九	第一回海牙會議	三條約三宣言
一九〇一	華盛頓會議	巴拿馬運河中立
一九〇七	第二回海牙會議	十三條約及一宣言
一九〇八	倫敦會議	海戰法規

第三類——行政的國際會議

年次	會議名稱	地點或目的
一八五一	國際衛生會議	巴黎

年份	會議	地點／事項
一八五三	國際統計會議	布魯塞爾
一八五七	哥本哈根會議	
一八六一	哈諾夫會議	愛爾貝河航行
一八六三	布魯塞爾會議	Scheldt河自由航行
一八六四	倫敦會議	
一八六六	巴黎會議	多腦河航行
一八八二	海牙會議	北海漁夫警備
一八八三	倫敦會議	多腦河航行
一八八三	布魯塞爾會議	國際交換公文
一八八七	北海禁輸麻醉員會議	
一八九七	巴黎會議	海底電信
一八九九	布魯塞爾會議	禁止向非洲輸入麻醉品
一九〇二	華盛頓會議	美洲諸共和國間之衛生
一九〇四	巴黎禁輸白奴會議	
一九〇八	華盛頓國際魚業大會	
一九〇八	汎美科學會議	智利
一九〇九	國際雅片會議	上海
一九〇九	衛生會議	哥提馬拉

一九一〇	巴黎國際航空會議	
一九一一	巴黎國際衛生會議・	
一九一一	聖帝格衛生會議	
一九一二—一三	國際雅片會議	海牙
一九一三	國際雅片會議	海牙

第三節　近代國際會議之特色

上節對國際會議之發達及其分類予以概括的敍述。最近外交學者，對於「國際會議」一事，多有專門的著述，已漸趨於專門的境地，殊爲可喜。特別關於技術部分，如會議之組織，方法，方式，進行程序，莫不有專門的研究。本章之目的，不在研究此項專門的技術問題，而擬綜合多數之國際會議，將其技術上的精神上的特殊現象加以指摘，聊作認識近代外交會議的一種幫助，亦可作國際會議之一種進步觀。綜計近代國際會議之特色，就其犖犖大者約有五端，卽：

第一、國際會議之龐大化。

第二、國際會議之章則化。

第三、國際會議之技術化。

第四、國際會議之專門化。

第五、國際會議之責任化。

茲就各點分述如後：

第一、在威斯特弗利亞會議時代，歐洲僅有七個獨立國，而在歐洲大戰前已有六十個獨立國，因此國際關係既因政治經濟的背景而日趨複雜，參與國亦隨之而增加。據希爾氏調查在一八九九年以前國際會議參與之國數頗有限。氏曾列表舉出由一八三〇——一八八五年間之最要會議以爲例，凡逾十五國者，亟屬罕見，如統一國際法之事本屬國際性的，然在一八六八年當時，則竟未逾十六國。至於地方事件，如四角同盟(Quadruple Alliance)初不過英普俄奧四國，法國幾費周章，始允加入。一八九九年第一次海牙會議時有二十六國出席，當時頗引一時之觀聽；而八年後，即第二次海牙會議之出席國已由二十六國一躍而爲四十五國，開歷史空前的記錄。(註七)足徵二十世紀之初已臻於國際主義(Internationalism)之境地矣。

自從大戰之後國際會議之龐大化，尤見起色。一九二四年於羅馬所開之國際移民會議(International migration Conference)曾有五十九國代表出席，可見一般。(註八)

國際聯盟共有會員五十餘國，每次大會所出席之國家有蒸蒸日上之勢，茲將十年來出席國家之數目列之

[註七] Scott, J.B., The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907, I.P.47

[註八] New York Times, May.16.1924

如次：

年度	列會國數
一九二〇	四七
一九二一	五二
一九二二	五一
一九二三	五〇
一九二四	五一
一九二五	五〇
一九二六	四七
一九二七	四九
一九二八	五〇
一九二九	五三

第二、德國名學者比特奈(Ludwig Bittner)氏嘗在其大著"Die Lehre von Vöherrechtlichen Vertragsurkunden"一書中專門研究外交談判及會議程序等，對於規定會議程序制度之可能性，抱懷疑之見解。因國際會議種類之不同，有者爲政治會議，有者爲立法會議，有者爲行政會議，欲其劃一固定之規則殊欠可能。此種難題，當爲世人所公認。但凡一國際會議則必須有一詳明適合之章則，使組織能按步就班，進行有程有序，簡捷便

利，以底於成，實屬必要。

國際會議之程序及組織之學問，已漸趨專門化，昔日種種會議，曾遺留若干尊貴之體裁，如一八七八年之柏林會議，近世國際會議之程序，有若干點仍沿其舊；一八九九年，及一九〇七年之海牙會議，足爲近世和平立法會議之模範。此等會議之習慣，相沿日久，屢有改進，乃成今日各種會議之基本參考。

根據捷克外長馬斯特尼(A. Mastny)所言，可將此種會議之規則，分爲兩種：(一)則會議之章則完全依會議目的，範圍及其需要之大小而定之，不必沿襲慣例，而且要與會國之自由合意；(二)雖然如此，尙有若干基本原則已成爲一種現行之國際習慣法，屬於此種之問題，其解釋與實行，往往多不一致，於是對會議程序上之自由進行，常感許多困難。(註九)見地尙屬適當，氏舉一般國際會議程序之各種問題如下：

概念

國際會議定義——名稱

國際會議分類——目的

A. 組織

1. 會員國之資格

2. 獨立國

[註九]　見法文外交大辭典(Dictionnaire Diplomatique)國際會議項頁

3. 組合國

4. 屬國之制度及其他編制

5. 被代表者之權利

6. 關係國

7. 第三國之認可

8. 出席國之權利

9. 代表制度

10. 代表團

11. 責任問題

a. 全權代表，實任代理代表，代理代表

代表團秘書

專家

技術人員

助理員

b. 觀察員

12. 外交特權與優先權

B. 預備程序

1. 初步公約
2. 提議，邀請，召集
3. 議案事先之妥協
4. 地點及日期之選擇
5. 形式上預備日程之訂立（方法及手續）
6. 方法與形式
7. 建議及起草
8. 保留

C. 會議之程序

1. 席位及首席
2. 談判語言
3. 主席（臨時主席）
4. 事務所及其責任

5. 主席之權利

6. 交換全權證書

無限制全權

有限制權

授權

訓令

外交官之國書

7. 委員會及小委員會

8. 以上委員會之會員

9. 起草委員會

10. 報告員，及助理報告員

11. 辯論

12. 辯論之規則

13. 公佈

14. 建議，方法，提議，優先登記等問題

15 決議草案修正與動議，

16. 先決之懸案

17. 投票（方法及形式）

全體通過，絕對多數，比較多數。

多數贊成

表決權

發言權

少數分立權

抗議權

宣言保留

議定書

會議之公開與不公開

議定書

馬氏係一實際之外交家，所舉凡例，相當詳盡。然其中尚待改進之基本觀念，亦頗不少。昔年倫敦海軍會議（一九〇八——九年）曾訂有議事錄(Reglement of the International Naval Conference, London)九則，

是開預備手續之成例。一九一九年巴黎和會中亦訂有十五款，專為總會之用。國際聯盟第一次總會，首先採擇議事錄二十七條，其歷次規定，均有進步。(註一〇)今後如依此等先例，加以研究，對會議之進行，當裨益匪淺。

第三、國際會議之技術化，為近代研究會議學主題之一。蓋國際會議少則二三國，多則數十國，國家之利益與主張既難一致，而問題之範圍又繁複微妙，故多數國際會議雖反復討論，亦難得要領，以致蹉跎歲月，無結果而散者，不一而足。平心思之，何以致此，其原因不止一端；要之，國際會議之組織，是否能技術化，恆為其主要原因之一，可信然無疑。故在開會之前，首先對於議程必先有良好之準備也。

試觀一九三三年在倫敦所開之世界經濟會議議程多至六部二十二節，茲撮要如次(註一一)：

(一)貨幣及信用政策：

1. 恢復自由的國際金本位條件；
2. 恢復以前施行之通貨政策；
3. 金本位之功用：

A. 政治當局與中央銀行之關係；

B. 貨幣準備金：

甲、準備比率之減低；

[註一〇] 此項規則可見 Hill, The Public International Conferences 之附錄。

[註一一] 見民國廿二年申報年鑑頁七八。

乙、金匯兌本位；

丙、其他節省現金之辦法；

丁、貨幣準備金之分配。

C.各中央銀行在信用政策上合作之問題；

4.銀問題

(二)物價：

1.物價與生產費之不均衡；

2.恢復均衡之辦法。

(三)資本移動之繼續：

1.外匯限制之撤消；

2.現存務債問題；

A.短期外債；

B.長期外債；

3.資本之移動。

(四)國際貿易上之限制：

1.經濟的因果；

2.匯兌統制及淸算協定等問題；

3.間接保護主義；

4.取消制之可能性。

(五)關稅及商業政策：

1. 關稅增加之停止；
2. 關稅之減削；
3. 關稅問題之特殊方面；
4. 手續問題；
5. 最惠國條款；
   A. 永久的例外；
   B. 暫時的例外。

(六)生產及貿易之組織問題：

1. 經濟協定；
2. 小麥問題；
3. 其他產品；
4. 運輸問題。

類此之議題，範圍既廣，題屬專門，固非開數次大會之所能議盡者。所以，當會議成立之後，必須應其需要之大小而成立若干委員，小委員會，特別委員會，分司其責，以審討各種細目。此等委員會多係專門家的技術的討論會例如往年華盛頓會議時，曾開一例，即在該會議中，除各國首席全權委員所組織之巨頭會議當作別論外，乃集合九參與國之全權委員成立總會，即名之爲軍備限制會議總會之外，另設兩總委員會，一名 Committee on Pro-

gram and Procedure with Regard to Limitation of Armament; 一名爲 Committee on Program and Procedure with Respect to Pacific & Far-Eastern Questions 前者祇限於英美法意日五海軍國；後者因關係遠東及太平洋問題，我國及其餘各國均在與會之例。(註一二)此兩委員會爲討論及決議機關，將其決議報告總會，總會單止於形式的承認。在各委員會之下，則分設各種小委員會(Sous-commission)或特別會(Comité)，討論種種徵細的技術問題；茲舉其各種小委員會如次；

甲、遠東問題委員會

(一)中國財政小委員會；

(二)中東路小委員會；

(三)中東路專門顧問委員會；

(四)在華客郵小委員會；

(五)中國國稅小委員會；

(六)領事裁判權小委員會；

(七)起草小委員會。

乙、軍備限制委員會

〔註一二〕 Conference on the Limitation of Armament, 1821—22, p.406

（一）空軍小委員會；

（二）毒菌戰小委員會；

（三）戰爭行爲小委員會；

（四）海軍限制小委員會；

（五）標準海軍噸數小委員會；

（六）起草小委員會。

但此種會議中，除專門家外，亦常置一二政治家，由政治的見地，作技術的讓步或折衝。因爲專門家常拘泥於技術小節，而缺乏對大局的觀察力，苟能有政治家擇輕避重，折衝其間，能使各種問題易解決也。

第四、近代會議之議題範圍既廣，亦日見專門化。在舊式外交會議中，除由一二職業之外交代表代表外，則多附帶一二法學家或顧問之類；但是近數十年來，則大不然。一八九九及一九〇七年兩次之海牙會議中之專家驟見增加，其中除外交代表外，又有多數之陸海軍專門代表，及長於國際仲裁之實際經驗者。如一八九九年第一次會議美國之代表團中，包含有大公使，大學校長，海軍上校，陸軍上校，及一法律家。（註一三）一九一九年巴黎和會時，各國代表團，均包括若干專家及技術人員，其數目之多，爲空前所未有。（註一四）一九二一——二二年華盛頓會議

〔註一三〕 Scott, Ibid., P.147

〔註一四〕 Temperley, History of the Paris Peace Conference, P.284

時，我國鑒於會議之重要性，遣派專門家至八十二人之多。茲舉當時各國所派專門家及技術家之數目如次：

華盛頓會議中之專門人員表

國別	專門人員
美國	五五
比利時國	四
英國	四三
法國	二五
意大利	二四
中國	八二
日本	八九
荷蘭	八
葡萄牙	無
總計	三二九

（註一五）

第五、國際會議往往是重大之政治經濟的會議，故對於一國福利，國運之隆替有極大之關係；不寧惟是，國際會議之成敗，對世界之秩序，和平之前途，均有莫大之影響。然而，一般職業外交家，雖長於外交辭令，及通常之技術，

〔註一五〕 Hill, Ibid., P. 40—41

然其對重大國策之運籌，良有不能勝任之處；縱能勝任愉快，其是否對內政方面能兼籌並顧，則殊屬疑問，所以國際會議之另一特色，即外交之責任化，易言之，凡出席各種重大之國際會議，往往由一國首要之政治家直接交涉，而避棄一般之職業外交家也。

國際聯盟理事會，爲近年决定國際大事之最高機關，而歷年來出席之代表，非爲一國之首相，即爲外交總長，而單以責任較輕之外交使節出席者，已日見漸減少矣，茲列表證明如次：

年	國數	首相及外交部長出席者	與出席代表總數之比率%	首相與外交部長%	與歐洲代表之比率%
一九二〇	八	一一	一二・五	一一	一六・六
一九二一	八	〇	〇	〇	〇
一九二二	八	〇	〇	〇	〇
一九二三	一〇	〇	〇	〇	〇
一九二四	一〇	九	一八・〇	九	二五・七
一九二五	一〇	一八	三六・〇	一八	五一・四
一九二六	一〇	二八	四三・七	二八	六二・二
一九二七	一四	二四	四八・六	三四	七九・一
一九二八	一四	三〇	四二・八	二九	七二・二
一九二九	一四	二〇	三六・一	二〇	六二・五

一九三〇	一四	二六	四六・四	二五	七五・八
一九三一	一四	一五	五三・五	一五	八三・三

（註一六）

第四節　國際會議之諸問題

上述各點，乃就國際會議進步之特徵而言，其微細之處，有待專著。吾人除以歷史之觀點，觀察其進化而外，其他問題須待研究之處，正復不少。問題爲何？其大者有二，一曰會議之公開進行問題；二曰國際會議之平等問題。茲分論之。

第一、國際會議宜公開進行。大戰以還，各國人士對外則於國際事情均抱極大之關心與趣味，對內則於政府予以民主的統治。特以在「公開外交」的口號下，條約既必須公布（十八條）而國際會議自必公開進行，亦理所當然。

在過去數世紀中之國際會議皆由一羣官僚外交家，閉門造車，分斷天下；既不許局外者之參加，亦不聽世人之議論，僅或有時公表各種消息，其意義重於技術；且其方法有欠規則，甚至於一項條約經數時代而不爲世人所知者。是以公開會議之程序，方法，進行狀況，亦自爲打破祕密外交手段之一。

〔註一六〕 W.E.Rappert, The Geneva Experiment, p.51

過去認爲祕密會議之達極頂者，當爲一八七八年之柏林會議，由俾斯麥一手掩盡天下耳目；其如先此之一八五六年之巴黎會議，獨何不然。(註一七)本世紀初之有名的樸資茅斯會議時，威特雖曾力主公開，而日本代表則極端主張祕密。一九〇八——九年之倫敦海軍會議亦復如此。一八九九年第一次海牙會議時美國代表主張公開會議情形，卒爲各國所拒，直至第二海牙會議時方於第十款中規定，外人可向祕書處領取與會證，但於必須時，亦可不公開。(註一八)其次巴黎和會，雖有威爾遜氏主張公開外交於前，亦不能不有四巨頭、五巨頭之祕密會議以聞天下。後經威氏幾番爭論，要求大會中允許各新聞電訊社派代表列席，始於一月十八日之全體大會及最後之大會允許通信社記者與席。(註一九)中美國際會議第十三款規定『會議大會公開之』(註二〇)一九二二年幾諾亞會議第八款規定：『除特別通知外，』一切會議均許外人參加。(註二一)

以上諸例，已能證明戰後各種會議漸有公開之傾向，但實質上重要的關鍵往往不在大會，因此，大會之公開，勿寧是形態上的，不足以言實際也。

[註一七] Satow, Congresses and Conferences, P.161

[註一八] Scott, Ibid., P.53—112

[註一九] Baker, R.S., Woodrow Wilson and the World Settlement, I.116—55

[註二〇] Conference on Central American Affairs, 1922—1923, p.114

[註二一] Mill, J. Saxon, The Genoa Conference, p.79

按通例，國際會議之議事採決法，關於議事之進行，擇多數決制，關於條約及其他重要事項則要全會一致同意(unanimous consent)前者姑作別論，後者所謂全會一致制，其是非可否，尙有議論之餘地。美國國務卿許士(Hughes)於一九二二——二三年之中美國際會議(Conference on Central American Affairs)開會之演詞中宣稱：『全體一致在國際法中乃諸國法令之結果的一部分。』(註二二)馬斯特尼(A. Mastny)嘗謂：『外交會議有一原則，卽爲全體一致。換言之，卽對國際規約之制定方面出席國有全體一致之需要也。此種需要不特合乎理論，且爲創造國際法及維持公共生活之國際會議內制度成功之不可缺少之因素。其所以合乎理論者，因一出席會議國家絕不能背乎自己之願望而履行某種原則某種義務與某種方式。而此種原則，義務與方式，亦卽出席國大多數之需要。其所以爲不可少之因素者，設使全體一致之規則爲人推翻，深恐多數國皆不能犧牲本國利益而參加會議矣。縱卽應某國之召請出席，亦必是勉爲其難，其結果勢必束手無法順利進行也。』(註二三)馬氏所論固屬至理也。

昔柏林會議時，俾斯麥劈頭便說：『本會議中，少數國無非默認多數國投票不可之義務，自屬當然。』(註二四)各國全權皆加以承認。第二回海牙和平會議中議長奈力多夫(Nedidoff)氏曾在一委員會中說：

〔註二二〕 Conference on Central American Affairs, 1922—23, p.80

〔註二三〕 參閱 Dictionnaire Diplomatique「國際會議」項

〔註二四〕 The Congress of Berlin, Peace Handbook, No. 154, p.29

『一切國際會議之第一原則，即其決議須全會一致是也。全會一致，非僅一空洞之形式，實乃一切政治了解之基礎。在一國國會中，多數黨可強求少數黨同意其主張。何以言之，因議員乃代表唯一且同一國民故也。但於國際會議中則不然。因各委員乃各代表其有平等主權之國家者，任何委員亦不違反自國政府之意志，而有必服多數決定之權利也。』

平心而論，會議之決議，採全體一致制，乃吾人一高崇之理想。由國際會議史中觀之，小國弱國往往屈服於大國強國之壓力。例如我國於世界大戰後，參加巴黎和平會議，本期以交戰國之資格，而獲得其被侵略權利之恢復。但最高會議竟偏袒日本，對山東問題作極誤謬之解決；中國代表團乃一面聲明保留對德媾和條約最後決定之主權，同時發表聲明，拒絕簽字。（註二五）蓋山東問題關係我國之前途至巨且大，豈容他人越俎代謀耶！

海牙公約第三十七條規定建設一國際調查委員會，其中乃承認「一切問題由委員會會員大多數決定之。』常設仲裁裁判法庭第七八條亦有類似之規定，即現行成爲國際司法最高機關之常設國際法庭亦擇多數制之原則。國際勞工總會決定勸告或條約案時，僅以出席代表三分之二之多數之通過即可成立。此中又包括是否以出席人數或法定人數之問題。國際聯盟大會之原則係採用全體一致制，但有若干問題，則不能不採取大多數制，（註二六）以補相互之缺點。

〔註二五〕王芸生輯：六十年來中國與日本，第七卷，頁三六六。

〔註二六〕Williams, Sir J. F., Unanimity and the League, (American Journal of International Law, XIX, 475-88

要而言之，全體一致制為國際會議決議各種事項之一基本原則，在此原則之本身，毫無癥結之可言。但以目前國際社會尚未進至足以世界為重，國家為輕之世界觀的階段，能拋棄自私自利的觀念，抱大我的精神，以從事於國際和平之增進，因此，此項原則雖未為國際所否認，而實際上，亦有若干之變遷；特以當前各國政治制度不同，其代表既受訓令與權限之拘束，同時又有國內法規重重之限制（如批准手續）使此項原則，必然遭受若干障礙。

國際會議之第二大原則，即為平等。所謂平等乃指法律而言，即出席國對會務進行之結果，有同等之批准及取決之權利之謂。此項原則之根據，即國家之基本權利義務在國際法上，不論其為大國小國，強國弱國均一律平等。例如中美國際會議第九款規定『各共和國代表均有一票投票權。』（註二七）第一次海牙會議中荷蘭發出請簡時，即註明『不論其代表為若干人，每國僅有一投票權，』（註二八）此項規定為國際間之通例。

然而在實際支配國際政治，掌世界之治亂者，仍為大國，故居大國者往往以平等投票為欠公允。斯考特有一名言：『投票平等謂非影響平等，』（註二九）即大國亦不難用種種方法使「一國一票」之原則陽奉陰違也。試以萬國郵政聯盟為例，對特定殖民地與母國同樣予以一個投票權，依此方式則英國實際有六票，法國四票，舊德帝國三票，美國三票。一九一二年國際無線電條約中，第十二條第二項規定：『一國政府，如為其殖民地，屬地，及保護

〔註二七〕Conference on Central American Affairs, 112—14.

〔註二八〕Scott, Ibid. I. p. 47

〔註二九〕Scott, Ibid, I., P. 37, 165

國之全部或一部，關於前項之適用，爲視爲一國』（但總共不得超過六票）依此，英法德美荷葡諸殖民國均有數個投票權。日本因有朝鮮台灣，亦獲得兩票。類似此種規定，亦頗數見不鮮也。

西文參考書

Hankey,M.,Diplomacy by Conference,1920

Hill,N.L.,The Public International Conferences,1929

Dunn,F.S.,The Practice and Procedure of International Conferences,1929

Dore,M.,Congres Internationaux,1920

Satow,Sir.E.,International Congress and Conferences,1902

Hunt,E.E.,Conferences,Committees,Conventions,1925

Scott,J.B.,The Hague Peace Conferences of 1899—1907

Willoughby,W.W.,China at the Washington Conference.1922

Hazen,T.,Three Peace Conferences of the Nintcenth Century,1919

Temperley,H.W.V.,Hiatory of the Peace Conference,1920—1924

中文參考書

曾樹銘著：國際會議指南。

第十章　國際紛爭之基本原因

第一節　國際紛爭之概念

國際紛爭，(International Dispute)約而言之，乃兩國或數國間關於其權利，利益及主張之衝突。小則一字之爭，一權之攫；大則傾國傾城，幾至國家敗亡，舉世淪滅。試觀過去人類之歷史：自紀元前一四九六年至紀元後一八六一年的三千三百五十七年間，幾無寧日，其中竟有三一三年在戰爭中；可謂爲昇平世界者，僅有二百二十七年而已。（註一）又據窪爾伯特氏（Valbert）計算，從紀元年前一五〇〇年至紀元後一八六〇年的三三六〇年之間，其締結八千餘媾和條約。（註二）足見國際間之分合實幻變無極，合而後分，分而後合，使人類之聰明能力多數消磨於戰爭中。如大哲霍布斯（Hobbes）之名言："Bellum omium contra omnes"（萬人對萬人的戰爭）可謂言之不謬也。霍氏嘗言 Homo homini lupus 意即與人則狼，與國則豺。人類的歷史無妨說是一部戰爭史。蓋紛爭與戰爭之別，僅是紛爭的程度問題。因此，欲澈底探求國際紛爭之原因，固宜多方面的加以討論也。（註三）

〔註一〕 Mumero du 30 ou du 31 mars 1894 degazette de Moscou. Cite a ,, La guerre et ses pretendus bienfaits."
Par Novicow, P. 24—25

〔註二〕 G. Valbert, dans la Revue des deux Mondes du 1 er. April. 1894. p692

第二節　國際戰爭學說之派別

研究戰爭之原因，正如研究一般社會問題，有諸種學派。如一元論的戰爭觀與多元論的戰爭觀，形成對立。唯心與唯物的戰爭觀，亦迥然不同；自然學派與歷史學派的戰爭觀，又格格不入。茲舉（一）自然學派，（二）歷史學派，（三）唯物學派三者的戰爭觀，以供參考：

（一）自然學派——此派認為人類的鬥爭(Struggle Elutte, Kampf)，乃完全基於先天的鬥爭性。完全在『生存競爭』(Struggle of Existance)，『自然淘汰』(Natural Selection)的鐵則之下進展，優勝劣敗，『勝者王侯敗者賊』。此派之祖述者，即十九世紀生物學者祖師達爾文（Darwin）氏。（註四）其後達爾文的理論，又發展為幾多學派。其中最主要者，如木勒黎榮(Muller-Lyers）氏之社會的達爾文主義（Social Darwinism, Sozialer Darwinismus），即在生物學上生存競爭的原理外，又加上目的論之世界觀，確認社會國家之生存競爭，乃促進人類社會發展之不可缺少的條件。（註五）此點曾為過去軍國主義與帝國主義最主要之理論基礎。此

〔註三〕關於此項問題，請參閱：Dickinson War Its Nature Cause and Cure, 1923 Bakeless The Economic Causes of War, 1921.

〔註四〕請參考 Darwin: Origin of Species; Kropotkin: Mutual Aid, J. Noircow: La Critique du Darwinisme

〔註五〕關於戰爭論之學派另有所謂社會學派及社會心理學派。木勒黎榮的主張，頗為社會學派之一根據。

外復有羅茲侯弗(G. Ratzenhofer)氏所領導之人種差異說地理學派主張人類鬥爭之原因，乃在未有地球表面統一(homogeneono)，德彭有云：Sei im Besitze, und du bist im Rechte 換言之卽爲先入爲主，取之而後始有正義之可言。因地理上之分隔，自然養成『臥榻之側豈容他人鼾睡』之排外心理。

其次在帝國主義的理論中最佔勢力者，厥爲社會心理學派(Social Psycological)之主張。如突納氏(Tell A. Tuner)以爲戰爭之原因，乃基於愛國心、人種或民族的驕慢、羨望、嫉妒心、希望、同情、正義心、鬥爭性的先天習性之所致。更以爲人類爲求個人的安寧與幸福，及種族保存；結果彼等之行動便依衝動本能、鬥爭意識而發展。（註六）此派的人物頗多，如托拉特（Trotter），（註七）派特利基（Partridge），（註八）多格爾（Dougall），（註九）等是，均屬社會心理學派之健將。

此派理論雖不從一部分眞理，但殊欠正確。如『人之生性好鬥』之命題，能否成立，姑作別論；惟其解釋戰爭原因，未能抓住基本認識，則毫無疑義。人類社會之發展，絕不能離開其生長過程，自不待論；故此種憑空推斷，僅足爲帝國主義者之理論張目耳。故吾人欲進一步研究，勢須從歷史的觀點加以考察。

〔註六〕 請看 Tuner, Causes of War pp.23—39

〔註七〕 Trotter, Instinct of the Herd in Peace and War.

〔註八〕 Pastridge, The Psychology of Nations.

〔註九〕 Mac Dougall, An Introduction to Social Psychology

(二)歷史學派——此派主要根據,側重歷史上之客觀事實的分析與實證。歷史學派的哲學基礎,係根據多元的綜合與分析。試觀近百年史千餘次大戰爭,其要因可摘別如次:

(1)領土戰爭;

(2)王統戰爭;

(3)工商業利益;

(4)假理想敵(先發制人之戰爭);

(5)同盟義務;

(6)宗教之憎惡;

(7)人種之憎惡;

(8)復仇;

(9)對異民族之同情;

(10)國民之矜驕;

(11)國民之自負。

主張此種方法之學者,為數不多。其中如 Tuner, Swindler, Gumplowitz, Peyronnard 等,均其著者焉。(註一〇)

離開橫的分析，再從縱的分析上言，即依時代之順序言，可大致分劃如次：

第十七世紀——→宗教之傾軋

第十八世紀——→王統之紛爭

第十九世紀——→民族問題

第二十世紀——→經濟問題

此數世紀間，大小經過數百次戰爭，其間或稍有例外，而其主要傾向則如是。例如土耳其、波斯、印度等國的宗教問題，在過去釀成無數次之紛擾與戰爭，即基督教因新舊之傾軋，宗門互異，致演起無數次之血戰。回教徒向不爲惡，基督教如往昔西班牙人征服南美時，以虐殺土人爲快事，綿延數世紀之宗教戰爭（十字軍）可爲一例。古來婚姻政策，大致以『異教不相通』爲原則。例如舊哈普斯堡(Hapsburg)皇家選定妃后，則非古羅馬教皇家之女子不可。類此遺風，依然保存於今之歐洲多數皇家中。

十八世紀，正爲歐洲王統動亂之時代。一部分歷史家，認定十八世紀爲君主專制之盛世，和戰之決，多以王家私事爲準。至少亦可謂王家私事乃左右國際治亂的最大勢力之一。例如最有名的西班牙繼承戰爭（一七〇二——一七一三年）即因堡爾邦家(Bourbon)的王族，如就西班牙帝位時，直等於將西班牙劃入法國勢力圈內，英荷兩國懼法國之強大，自難默視，英王威廉三世(William III)乃大事討伐，前後交戰十餘年。歷史上此種事例

〔註一〇〕 主要請參考 Robert Earl Swindler, The Causes of War, pp. 23—29

殊爲不少。不過現在歐洲的皇家如 Hapsburg, Wittelesbach, Romannov, Bourbon……已隨時代怒潮消逝，爲上統紛爭之戰，恐不至復現矣。

由維也納會議之後（一八一五年）直至一九一四年塞拉吉渥(Serajevo)條約止一百年間的主要戰爭如次。

戰爭名稱	需要日數
拿破崙戰爭（一七九〇—一八一五）	九〇〇〇
克里米亞戰爭（一八五四—一八五六）	七[illegible]
普丹戰爭（一八六四）	一三五
普奧戰爭（一八六六）	四〇
美國南北戰爭（一八六一—一八六五）	一三五〇
普法戰爭（一八七〇—一八七一）	二一〇
南阿戰爭（一八九九—一九〇二）	九九五
日俄戰爭（一九〇四—一九〇五）	五四八
巴爾幹戰爭（一九一二—一九一三）	二三八

（註一一）

觀乎上表內之戰爭，其性質已完全異於十八世紀時代者。推其戰爭之動機，不能離開經濟爭霸，領土殖民之攫取而別有解釋也。

（三）唯物學派——法國有名學者羅利亞(A. Loria)，立於歷史唯物論(Historical Materialism)之立場，論述過去的戰爭，乃完全爲收益之分配(Repartition des revenus)而使用强力之結果。(註一二)如宗教戰爭（十字軍東征，）從表面上言，彷彿爲奪回耶路撒冷聖地而戰，實則乃在獲得近東的財貨，美女及商路。歐戰時，美國參戰之理由，名義上爲打倒帝國主義，衛護民主主義之神聖戰爭；深切視之，則知美國之所謂神聖，純爲一種戰爭口實(Pretexts)，爲掩飾已惡的公表的原因(alleged causes)而已。總而言之，戰爭的原因百分之九十爲經濟利益。

歷史唯物論之哲學基礎，乃根據一元論客觀的歷史性。它歸納客觀的若干現象，從其本質上分析一個最中心之原因。它非以死的事實爲根據，而從歷史上的辯證的發展(Dialetic Development)加以檢討。於是，過去歷史僅可分作若干階段，過去戰爭僅可分作若干形態，但其本質(Essence)，無非"revenu militaire"，不問宗教戰爭，王統戰爭，民族戰爭，或帝國主義戰爭，均屬此範疇。約而言之，不外爲攫取財貨之階級的征服。

除上述三派外，所謂國際政治學派，亦值注意。此派不僅在一般帝國主義的概念上解釋戰爭，且着眼於帝國主義之特殊性；蓋因帝國主義乃歷史的產物，經過各種的發展行程，方達到現在之階段。故必須考察各時代之特質，以理解戰爭之原因。此外，國際政治學派乃屬於現象派及多元觀的，他們認爲戰爭原因並非單純的基於某一

〔註一一〕節錄自 E.R.Bogart, Direct and Indirect Costs of the Great World War, 1919, p.P.270

〔註一二〕請參考 A.Loria, Les Bases Economiques de la Constitution Sociale.

種，常是相互關係。新近國際政治學家郝基斯(Charles Hodges)，正爲此派主張之代表。氏主張（註一三）：

戰爭之基本原因

- 社會的原因——心理的——人性
  - (1)宗教：眞理信仰之爭鬬而引起大宗教之衝突，宗教競爭。
  - (2)人種：人種之超越感↓如白人對有色人種，條頓族之對其他。
  - (3)文化：「文化」與「責任」，即先進國對後進國之關係言。
  - (4)排外：「戰鬬性」與軍國主義↓遺傳的仇恨雪恥，復仇。
  - (5)恐懼：國家的神經過敏症↓先發制人以免受他人之打擊其安全政策，及繁榮。
- 政治的原因——政府的——統治者
  - (1)王朝：歐洲許多王朝戰爭，率多爲家系之安全，榮譽與增大。
  - (2)內政：因不滿於外交政策，而起之愛國的統一行動。
  - (3)民族性：因民族自決，少數民族之利益，主戰的民族主義所引起之利權衝突。
  - (4)帝國主義：世界政治之制覇，對後進國施行直接或間接的政治統治。
  - (5)外交：外交政策之衝突：例如因祕密外交，勢力均衡，廢除不平等條約等引起之衝突。
  - (6)裁判：不服從國際調理之自診，爲保全被侵略利益之干涉，爭議條約之解釋。
- 軍事的原因——保護的——二次的原因
  - 軍事防禦
    - (1)土地：「國事國境」↓或爲實現地理的，人種的最明顯的威嚴之「自然國境」。
    - (2)軍縮：在和約下強迫施行非武裝而影響其兵力及武備之限度。
    - (3)武裝：軍事力量之競爭。「戰備」↓覇權防禦之角逐。
    - (4)世界地位：交通，海軍根據地，航路，空路之安全保障。
    - (5)重大利益：列强之特殊利益，如爲美國之門羅主義，1928年不戰公約中英國所保留之地方的利益。
  - (1)人口：人類之壓制↓因人種及其他原因所引起由政治經濟的方法限制移民之衝突，對人口過剩國，貿易及產業資源之封鎖。

經濟的原因

生存的

經濟安全

(2) 商業政策： 保護國內工業，對外貿易之爭奪，市場原動力，原料資源以及世界貿易之不公正的競爭。

(3) 外國投資： 對後進國輸出資本之競爭。

(4) 賠款， 和約下之賠款條項。

(5) 中立權： 海洋自由與戰時中立國之貿易權。

第三節　國際紛爭與資本主義

著名學者勃夫勞維斯（Michel Pavlovitch），以警醒之口調，描寫帝國主義者英國之發展。彼謂：『在英國有兩城，一爲曼徹斯特（Manchester），一爲白明漢（Birminghan）。兩城在英國外交政策上，乃代表兩種傾向及兩個時期。』且謂曼徹斯特爲英格蘭纖維工業之發源地，促進資本主義發達之命脈。在此時期，乃代表自由貿易及自由競爭的政策。白明漢的特質爲重工業。從纖維工業到重工業之階段，卽由自由貿易之重商主義，一變而爲領土的征服熱（colonial fever），實行對落後國家之高壓政策。從一八九五——一九〇〇之五年間，英國征服四〇〇，〇〇〇平方公里之土地，六〇，〇〇〇，〇〇〇人口。僅以土地論，等於法國領土二十倍以上。同樣德國在愛森有克魯伯砲廠（Krupp），法國在克瑞梭（Creusot）有製造七五生的砲之敍毛德廠（Schnieder）。

〔註一三〕 C.Hodges Background of International Relations,p.555

此種工業之主人翁，卽爲製造世界戰爭的參謀本部，戮殺人類的發電所，當非過言。（註一四）

勃氏之說明，頗能引起吾人之興趣。戰爭固非資本主義時代所獨有，但在資本主義下的機械文明，使戰爭更形擴大而陷於空前之慘劫耳。近代資本主義發展過程中，其最足以引起國際糾紛，而演成無數戰爭者，不外下列數端，茲分述之：

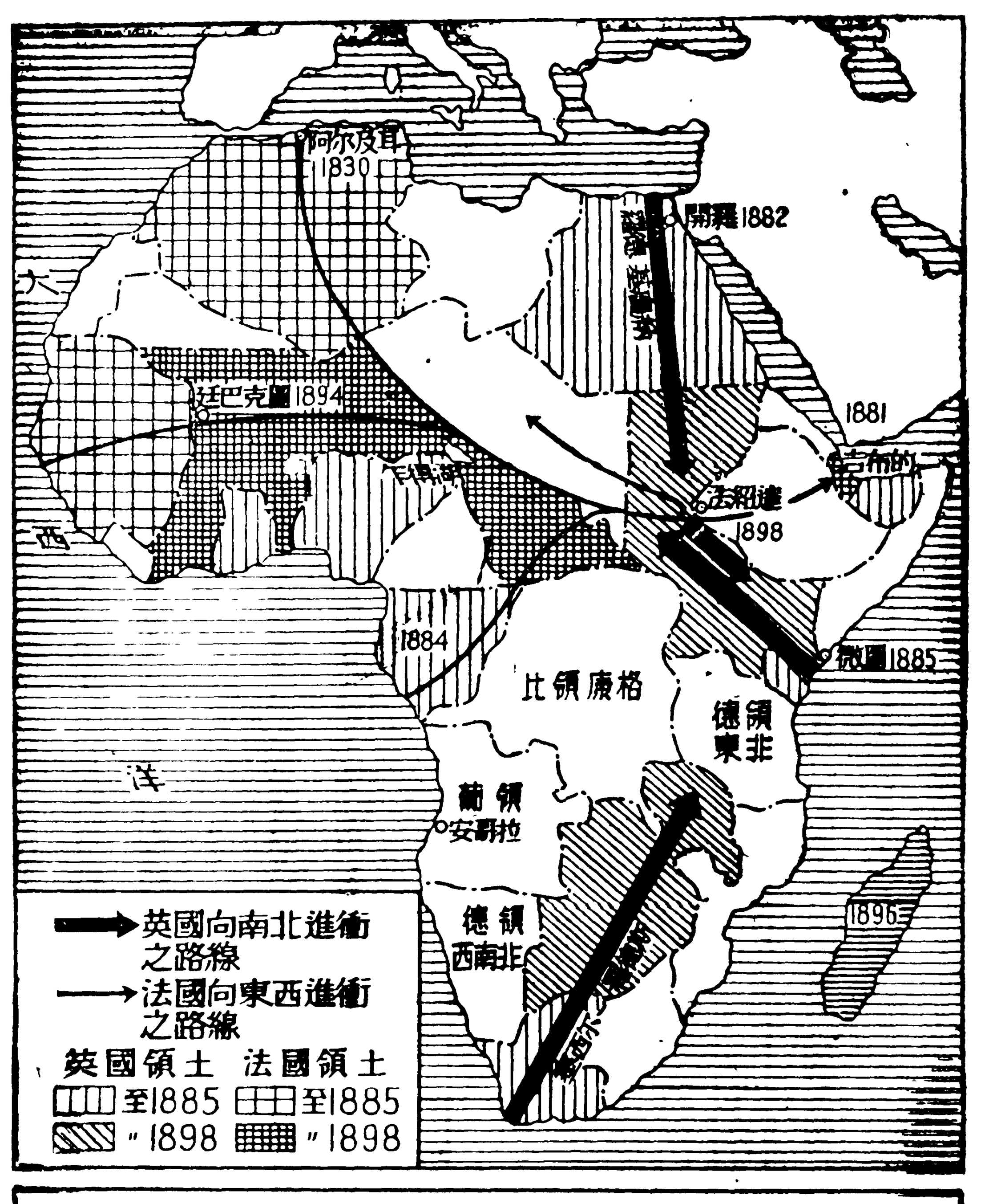
第一、擴大領土——爲歷史上引起戰爭的最大原因之一，亦爲國際外交上最重大之問題。勃夫勞維茲指摘說，一八七〇年代爲征服殖民地的狂熱時代。在列寧所著帝國主義論中引證一八七六——一九〇〇年歐洲列強在世界上擴張殖民地之百分率如次。（註一五）

殖民地帶	一八七六年	一九〇〇年	增減率
非洲	一〇・八%	九〇・四%	七九・六%
波利尼西亞	五六・八%	九八・九%	四二・一%
亞細亞	五一・五%	五六・六%	五・一%
澳大利	一〇〇%	一〇〇%	…
美洲	二七・五%	二七・二%	一〇・三%

試閱右表，可知全球土地之分割（Territorial Partition）殆已罄盡。世界大戰之後，重行第二次大分割。

［註一四］請參看 Pavlovitch, The Foundation of Imperialist Policy, p. 79—81

［註一五］此統計系列寧引自吏番氏地理學。(Soupan, Geography)



英法瓜分非洲之逐角圖 VON DR. W.ZIEGLER

戰後列強領土一覽表　（191—31915 單位百萬KM）

國名	1913 總數	1913 本國	1913 殖民地	1925 總數	1925 本國	1925 殖民地
大英帝國	30,0	0,31	29,7	37,4	0,31	37,1
俄國	22,5	5,4	17,1	23,8	4,8	19,0
法國	11,1	0,54	10,5	12,0	0,55	11,4
美國	6,7	8,0	1,7	9,9	8,0	1,9
意大利	1,5	0,29	1,5	2,4	0,31	2,1
日本	0,7	0,38	0,3	0,7	0.38	0,3
西班牙	0,9	0,50	0,4	0,9	0,50	0,4
荷蘭	2,1	0,03	2,0	2,1	0,03	2,0
葡萄牙	2,1	0,09	2,0	2,5	0,09	2,4
德國	3,5	0,54	3,0	0,47	0,47	—

根據D. Wilhelm Ziegler 著 "Einfuhring in die Politik"

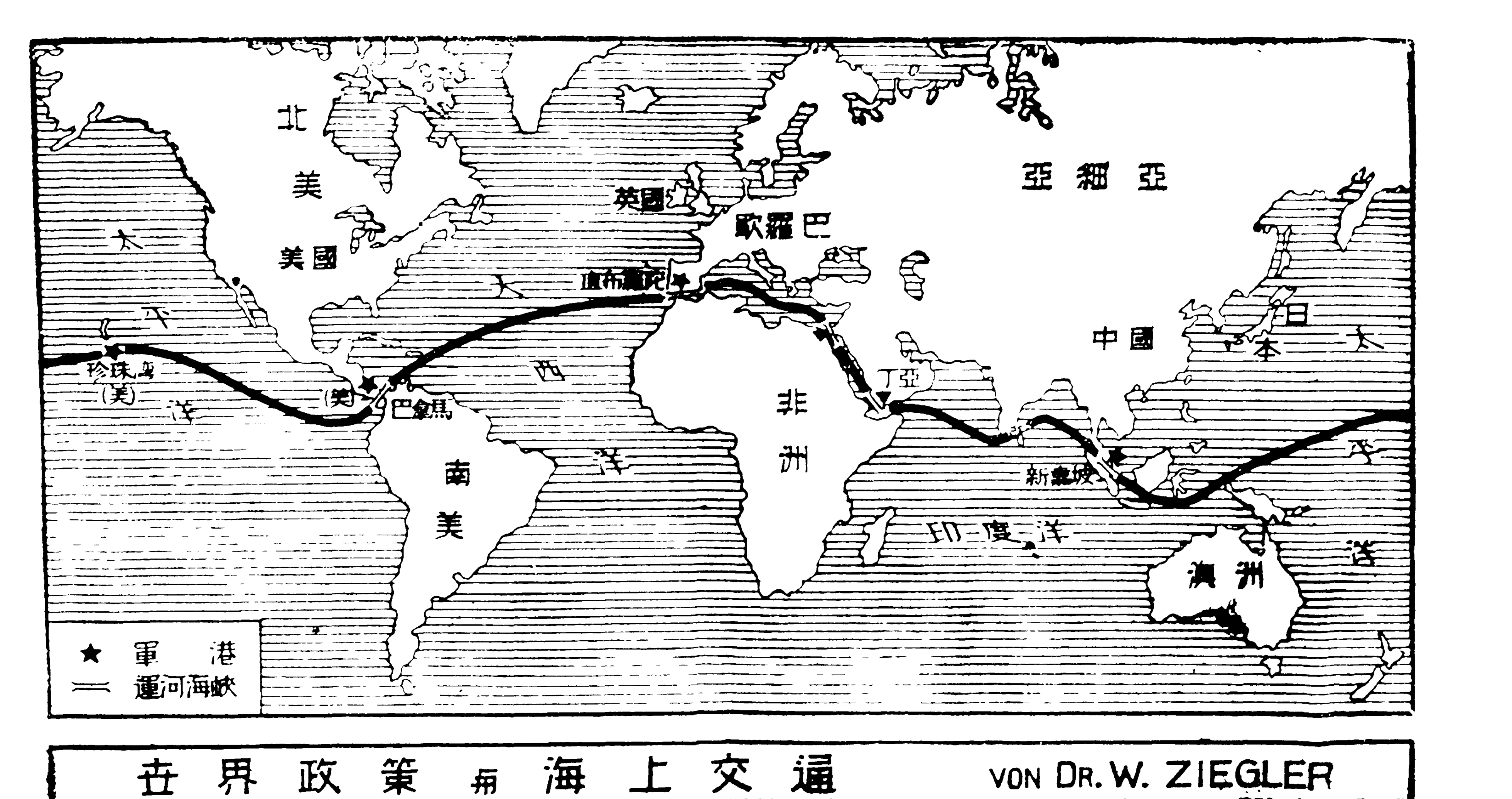
研究帝國主義論大師郝勃遜氏（A.A.Hobson）謂：一八七〇年代爲帝國主義萌芽期，英國產業革命以還，因過剩商品之激增，英國乃堅持『光榮的孤立』政策，開始注力於巨大領土之獲得。德法俄美等國亦步英國海外侵略膨脹政策之後塵，換言之，近代帝國主義之侵略政策，已非希臘羅馬時代之單純的帝國膨脹政策，而是資本主義相互角逐，分割領土，征服未開化地之競爭。（註一六）事實已證明郝氏見解之卓絕。近代資本主義發展的

特徵，卽爲一種矛盾之『膨脹』（Expansion）。尤自前世紀七八十年代以降，資本主義先進國莫不積極從事於擴大原料市場及商品市場。資本主義發展中之生產過剩與資本過剩，使國內市場日漸狹隘。換言之，資本主義經濟之內在矛盾——生產與消費之不均衡，勢必要求擴大外部之市場，由矛盾而競爭，而衝突。其結果，勢必引起帝國主義之戰爭。

十四世紀末，英國開始向北美殖民。七年戰爭之結果，於一七六三年締結巴黎條約，由法國獲得更廣大之美洲領土：一七七六年北美合衆國宣言獨立後，英國在北美之領屬地，祇餘加拿大。十八世紀後半，向澳洲殖民，十九世紀以來，遂囊括其附近諸島。一六〇〇年設立東印度公司，逐漸征服蒙格爾帝國，維克多利亞女皇乃於一八五六年遙戴印度帝位。一八二四年收買新加坡，一八九六年成立馬來聯邦。一八四二年鴉片戰爭的結果，由中國割取香港。南菲洲是拿破崙戰爭（由一八一五年維也納會議劃定）之收穫。自南菲戰爭之後，則又在菲洲獲得極多之土地（一九〇九年成立南菲聯邦。）歐戰之後，德國殖民地百分之七十以上割讓英國，土耳其領屬之美索不達米亞又成爲英國之委任統制地。

法國於十七世紀初向北美殖民，拿破崙三世以後，海外殖民地幾已喪盡。一八三〇年在菲洲佔領阿爾及利亞（Algeia）一八八一年獲得突尼斯（Tunis），一九一一年征服摩洛哥（Moroco）。在亞細亞洲，初與英人爭霸印度，繼而經略印度支那，中法戰後領有安南（一八六二年），最後於一八九三年略取東浦寨，至是印度支那

〔註一六〕 Hobson, Imperialism, a Study.



世界政策與海上交通 VON DR. W. ZIEGLER

逐完全歸法統治。一八九九年租借中國之廣州灣。歐戰後收回亞爾薩斯洛林（Alsace-Lorrine）二州，及管轄德領菲洲之一部。土領敍利亞亦歸爲法國委任統治。

美國宣布獨立宣言，乃在一七七六年。彼時加盟抗英者，僅有北美十三州，土地僅八十萬方哩，人口祇四百萬。一世紀後，則邦數增至四十八，土地增至三百萬方哩，人口增及一萬萬以上，其膨脹之速，使人驚嘆。西美戰爭後，美國盡得西班牙在太平洋上之領土。自開鑿巴拿馬運河成功之後，美帝國主義之勢力乃由大西洋而至太平洋。門羅主義産生於梅特涅之干涉時代，而門戶開放主義獨誕生於西美戰爭之後，美國政策之轉變，於此可見。

第二、交通線之爭奪——交通線乃資本主義之大動脈，欲發展本國商業貿易於優勢，非把握交通之實權不爲功。英國資本主義之成熟，要即海上霸權之所賜。英國殖民之重點向置於印度，故十九世紀以還，其外交上之一貫政策，即在保護英國與印度間交通線之安全。如一八〇六年奪取荷蘭之好望角，一八六九年開鑿蘇彝士運河（SuezC anal）無不爲此。他如乘俄土戰爭之際，強佔索哥德拉島（Kuria muria Solkotra）庫里亞摩里亞羣島，且佔領紅海之亞丁（Aden）港，不林島（Perim）地中海之要地希普拉斯島（Cyples Is.）馬爾太島（Malta Is.）西扼地中海門戶之直布羅陀海峽（Gilbraltar Str.）。英國爲實行此計劃，對土耳其及埃及政府恩威並用，大施其收買懷柔之政策。但與垂涎黑海出路之帝俄，形成政策之敵對，結果不惜數次血戰，阻止俄國南進。英國不僅對海上交通如此，即對陸上交通亦復如是，如實行菲洲有名之三K鐵路計劃，幾次遠征，終於一八九八年吞併蘇丹，實現菲洲縱貫鐵路，增加埃及與其他英領地方的連絡交通之安全。

大英帝國之3K計劃圖　VON DR. W ZIEGLER

俄帝大彼得遺書即明言急要獲得不凍良港。大彼得帝嘗謂：『朕要一個眺望歐洲之窗戶，』故首先與瑞典開戰，佔領愛沙尼亞及立陶宛移國都於納瓦河(Narva R.)口名之爲聖彼得堡(St. Peterurg)。

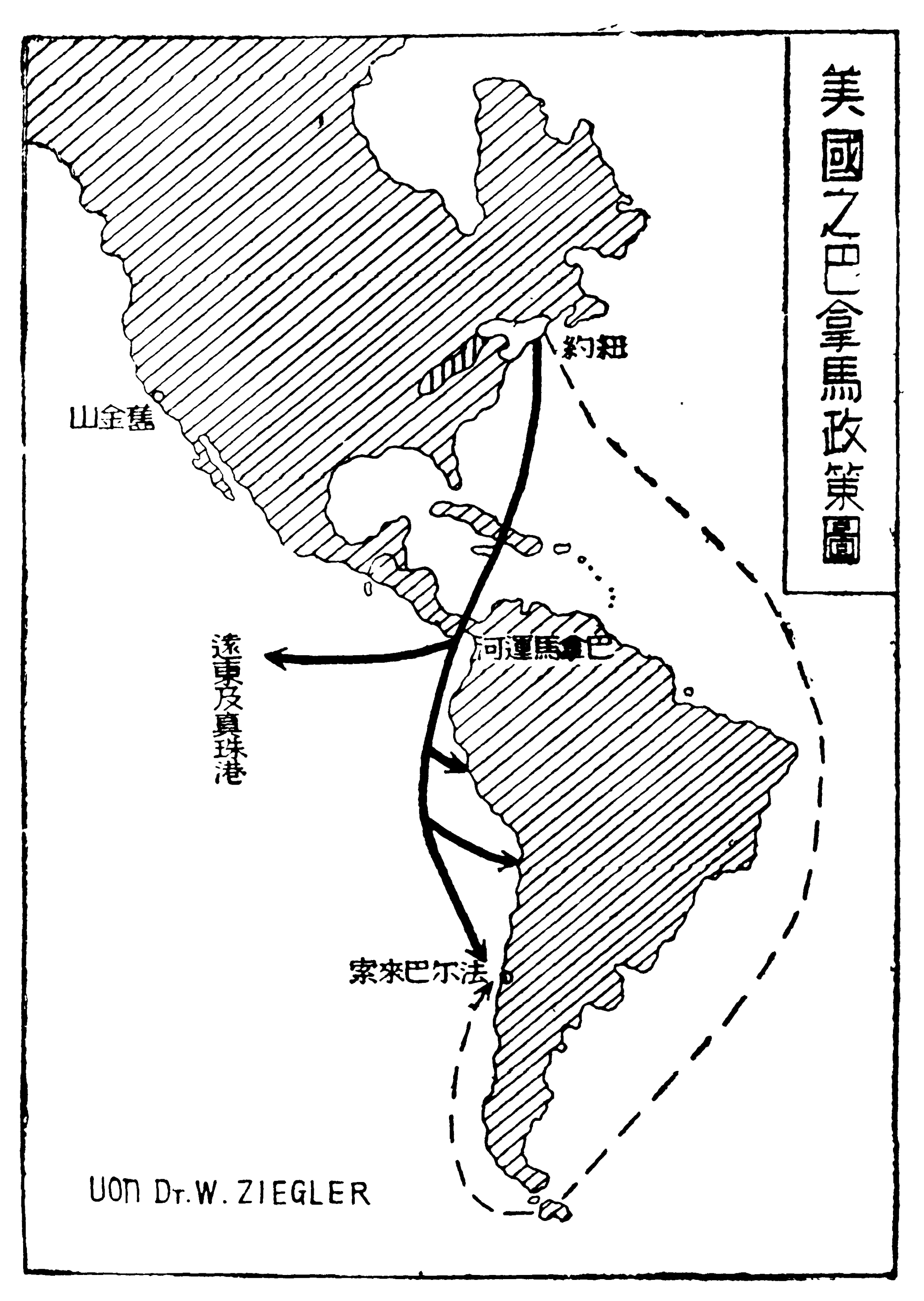
帝俄南下政策之目標，即在奪取博士破魯斯(Bosporus)，及韃靼尼爾(Dardanelles)兩海峽。於是君士坦丁堡成爲英、俄、土政治鬥爭之中心地。此外，帝俄又欲佔中央亞細亞而出波斯灣。十八世紀後末俄國如疾電擊雷佔領黑海北岸，欲從高加索掌握裏海，以與土耳其(亞細亞部)波斯兩大國接壤。結果遂演成英俄在中央亞細亞之角逐。自一八六四年克里米戰爭之後，俄國之地中海出路政策失敗，乃轉而東向，進軍西伯利亞矣。

一八五〇年俄國在遠東建築尼古拉港，即爲俄國奠定遠東侵略政策之基礎。及瑷琿條約(一八五八年)北京條約(一八六〇年)簽訂之後，立即建設東洋之良港海參崴，備爲俄國覬覦太平洋之一大商港兼軍港。繼而着手橫貫歐亞之西伯利亞大鐵道。甲午戰後，俄國於一八九六年乘機築中東路，更於翌年租借旅大至一九〇四年遭日本帝國主義鐵血復仇之打擊後，帝俄之遠東政策，遂告一段落。

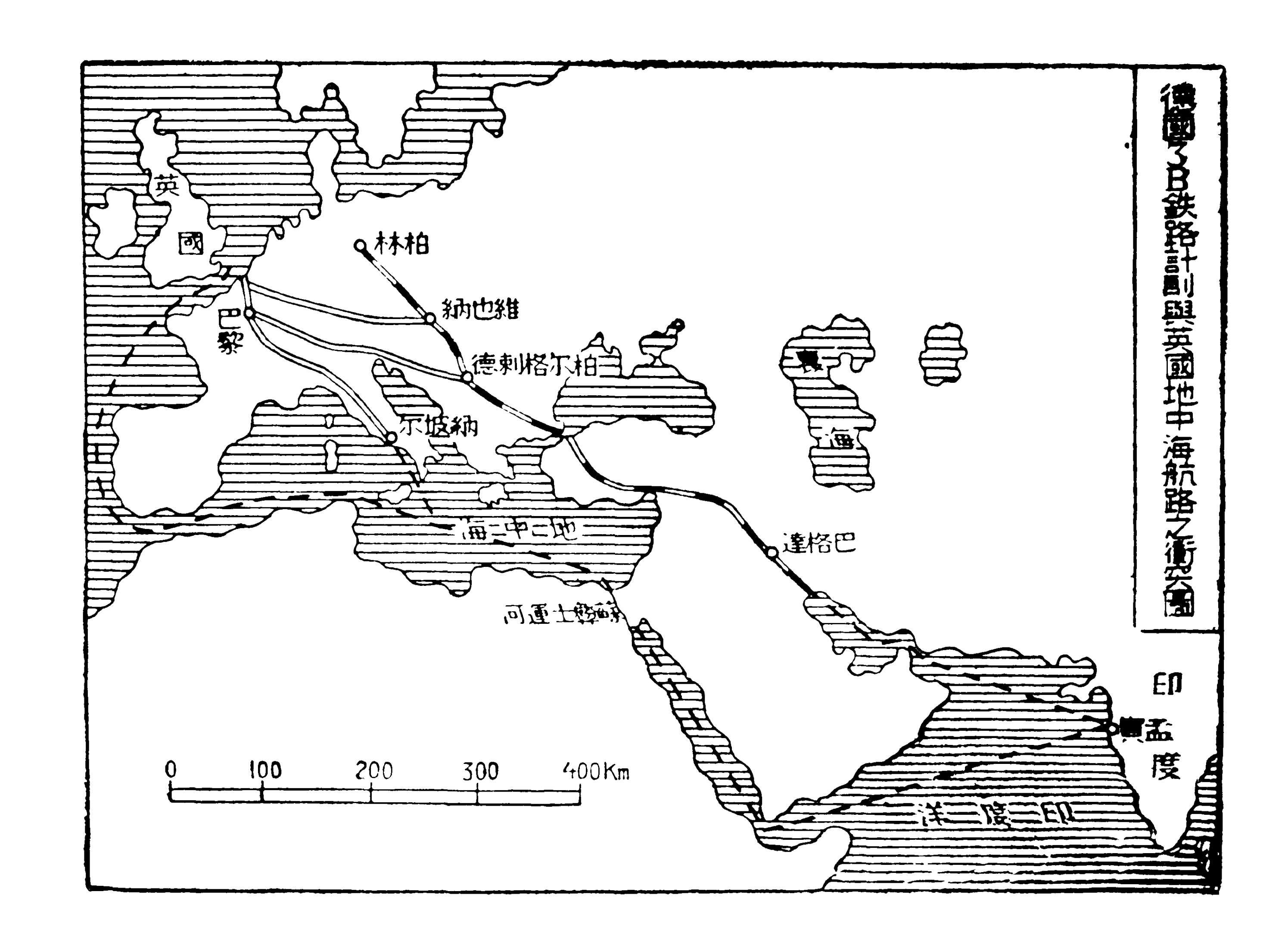
世界上大運河之一巴拿馬運河(Panama Canal)，即爲金圓美國向太平洋彼岸發展資本主義不可缺少之交通路。一八九八年戰勝西班牙後，割取菲律賓(Philippine Is.)，可斯泰里加、夏威夷、關島(Rica Hawaii Guam)，翌年更取沙莫亞島之一部，於是巴拿馬運河成爲美帝國主義向太平洋進攻之偉大路線。美大總統羅斯福强使巴拿馬脫離哥倫比亞，於一九一三年成立美國製造之巴拿馬共和國。(註一七)

[註一七] 參見 Gibons, An Introduction to the World Politics.

奧大利之海口政策(戰前)圖


美國之巴拿馬政策圖
紐約
舊金山
巴拿馬運河
遠東及真珠港
法爾巴來索
UON Dr. W. ZIEGLER

日英美三國在太平洋上之爭霸圖 von: Dr. W ZIEGLER



德國3B鐵路計劃與英國地中海航路之衝突圖

此外，如德國佔領太平洋上之馬雪爾羣島(Mashall Is.)，索馬利亞島(Somaria)及沙莫亞島，亦足見一般。且强租我國之膠州灣，用意尤爲明顯。諸如此類因獲取海口海峽要塞海軍根據地中繼港，運河，鐵路，空路，而引起國際紛爭與戰爭幾佔近代外交史一大部分，實非過言。資本主義之繁榮，必先保障貿易之發展，由是帝國主義發達之衝突自必表現紛爭或戰爭。抑世人最熟知者，一九一四年之世界大戰發生之原因，德法之衝突固屬重要，而英德交通政策之對立，其如三B計劃者，不得不列爲其主要原因之一焉。

第三、移民權利——因國內資源缺少，勢必向海外伸張勢力，此帝國主義之理論，已如前述。一般學者，更以今日之所謂『人口過剩』(Surplus of Population)乃帝國主義活動之主要原因。人口過剩，正如人口論著者馬爾薩斯(Malthus)之主張：(註一八)即須向海外發展。適可爲帝國主義者侵略後進國領土與財貨之最善口實。特別在德意日及其他假定的『人口過剩國』(over populated state)，竭力提倡此理論，鼓吹國民之海外雄圖。

然而事實上恰與移民到征服地或殖民地以期解決人口問題之理論正相背馳。一九一四年全德國僅有二萬四千人移居殖民地方面，而僑居美國者竟達十萬人。意大利在非洲之殖民地，不可謂不大，而移居於該殖民地者亦僅三萬人。一般帝國主義理論的邏輯，以爲增加殖民地，乃解決過剩人口之良好方法，未免適得其反。玆舉各之要國之人口密度，以供參證(註一九)

〔註一八〕 參見 Malthus, The Population Principle of Population.

〔註一九〕 Buell, International_Relations, P.104

各主要國人口密度一覽表

過剩人口國	（每方哩人口）	不過剩人口國	（每方哩人口）
荷蘭	五一七·五四	加拿大	二·二四
比利時	六六六·二二	澳地利亞	一·八
英國	三八九·五七	美國	三〇·一八
意大利	三三二·〇一	古巴	九·二九
日本	三八三·六七	阿根廷	七·四〇
德國	三三二·七八	蘇聯	二一·九七

人口生殖率之自然增加，亦爲要求殖民地之最善口實。

列強人口生殖率表

國名	年次	出生率	死亡率	自然增加率（每千人）
英國	1926	17.8	11.6	6.2
法國	1926	18.8	17.5	1.3
德國	1926	19.5	11.7	7.8
意大利	1926	27.2	16.8	10.4
日本	1925	34.9	20.3	14.7
美國	1926	20.6	12.2	8.4
蘇聯	1927	43.8	20.8	23.0

Encyclopedia Britannica　（註二〇）

自然增殖率究有幾何。吾人殊未敢妄斷，惟從封建社會關係破壞以還，都市工商業發達，農業必然潛伏之過剩人口——產業預備軍，向都市謀生；同時都市一旦發達到資本主義之最高階段，則都市之過剩人口——失業軍，勢必須征略海外殖民地，榨取落後國無限之富源與低廉勞働力，以期緩和本國之恐慌。

殖民問題，不但引起資本主義國與落後國間之鬥爭，同時亦爲資本主義國家間之最嚴重問題。每當資本主義獲得一殖民地時，率多採取鎖國主義。例如英國之殖民，向以 Trade follows the Flag 自豪，日本更以 Places in Sun 誇耀。意大利以移民乃『集團之祖國財產』，莫索里尼正在亟力獎勵生殖，然而資本主義內在的矛盾之下，失業的洪水與國外移民，等於不共戴天之仇；故以種種口實實行排外移民，如澳洲向取『白澳主義』，嚴格的禁止有色人種之移民；英國帝國議會公開倡言，凡英國領屬，盡力分殖白人。世人熟知日美間最大之外交問題之一者，即美國有名的一九二四年排日移民法案(Immigration Act of 1924)，因實行『差別待遇』(Discrimination)，乃引起重大之糾紛，最近南美巴西(Brazil)新憲法之排斥移民條項，使日本之野心，感受重大之打擊。日本明治三十二年七月制定中國勞働者入國禁止法，完全對我國工人，採取鎖國主義。

第四、保護通商權之獨佔——革命之聖者列寧嘗言：『帝國主義乃資本主義之最後階段。』(註二一)換言之，即資本主義之獨佔階級，西爾佛丁(Rudolf Hilferding)指摘近代資本主義之最高政策有三：(一)儘量的獲取

〔註二〇〕見大英百科辭書。

〔註二一〕見列寧著帝國主義論。(Imperialismus als die Jungste Ettape des Kapitalismus.)

莫大的經濟領域；（二）設立高度的保護關稅，以遮斷外國之競爭；（三）將此等經濟領域轉化為獨佔企業之榨取領域（註二二）因此過去之自由放任（Eaissez fair）主義經濟系統下之經濟政策，變為獨佔的（molopolit）保護政策，實行高度關稅，設立各種之『最惠國際條款』『特惠關稅等之政策』以期保護本國之產業，維持資本主義之最後命運。

一九二九年美國大恐慌以還，資本主義之國際秩序，已開始動搖，其傾向大有轉變，如：

（一）確立自給自足之基礎工作，準備戰時統制工業。

（二）勵行經濟統制，實行有計劃之統治經濟（Planed Control Economic）。

（三）設立高度關稅，防止傾銷（Dumping）提倡相互之特惠關稅。

（四）集中金貨，防止金之流出，實行金滙兌戰。

（五）國際清算，實行貨物交換制度。

如此極端之經濟國民主義，國際間之紛爭，當必有加無已。遠者姑置不論，即以近年之事實為例證，如一九三二年世界經濟會議，毫無結果而散；同時六月洛桑賠款會議，於今仍未澈底勵行。歐洲之多腦河經濟會議，反引起更激烈之競爭。在遠東英日之經濟角逐，與政治紛爭，兼程並進。所謂日印會商，日英會商，日荷會商等結果如何，更不待論。人謂『經濟戰爭乃和平之戰爭』實則武力戰爭，不過為經濟戰爭之最高表徵而已。

［註二二］西亞佛丁著：金融資本論。（Das Finans Kapital.1927,p.412）

英法意在地中海爭霸圖 VON Dr. W. ZIEGLER

中國學界最熟知之一位美國學者穆恩（Moon）嘗謂『帝國主義的要素之一，實爲過剩資本（Surplus Capital），此過剩資本正代替過剩生產物，變爲二十世紀之支配勢力。』（註二三）列寧在其名著帝國主義論中有謂『在自由競爭下之舊資本主義，以商品輸出形成在獨佔支配下之近代資本主義則以資本輸出爲其特徵。』因各國競相採用保護關稅制度，集團經濟之結果，世界市場乃日趨狹隘，多數經濟領域亦分割殆盡。於是爲榨取更多之利潤，實以輸出資本爲再生產之最高手段。輸出資本亦因時代而稍有差異。一八八〇年以降，爲產業資本輸出期，專以剩餘資本輸出落後國發展鐵路交通開發林礦產業。一旦稍有成果，必然引起國際競爭，如一八九五年歐洲資本在南美，菲洲及印度之競爭，即爲實例。

〔註二三〕 P.T.Moon, Imperialism and World Politics,P.30

建築鐵路，開發土地，關設港灣及採掘鑛山之後，輸出資本已充分完成其使命。其次之手段，即在要求干涉與保障，使落後國完全殖民地化。另有一種形態，即爲政治借款。在中國已司空見慣，如四國借款團，西原大借款，當無時不在吾人記憶中也。試舉美國對外投資之情形，以爲參證：

美國對外投資額（單位千金圓）

投資地	一九一三年	（%）	一九三一年	（%）
歐洲	三五〇，〇〇〇	（一三）	五，六〇七，三三二	（三二）
加拿大	七五〇，〇〇〇	（二九）	四，四三六，〇一一	（二五）

（註二四）

南美	一〇〇，〇〇〇	（四）	三，〇一三，九三五	（一七）
中美	一，二〇〇，〇〇〇	（四六）	二，九八五，一三五	（一七）
日華菲澳等	一七五，〇〇〇	（七）	九九五，〇五一	（六）
其他	三〇，〇〇〇	（一）	四九〇，七九〇	（三）
總計	二，六〇五，〇〇〇	（一〇〇）	一七，五二八，二五四	（一〇〇）

戰後美國資本之飛躍誠足驚人。英國在戰前（一九一三年）有一九五，〇〇〇，〇〇〇萬金圓（約三十七萬萬鎊），（註二五）比美國當時之投資多至八倍弱；大戰之後，美國乃一躍而支配世界金融資本勢力，而發揮其金圓外交(dollar Diplomacy)之能事。世界產業——資源與販路——之大部份，均在金圓國威支配之下矣。

吾人雖以美國為例；但以此典型的資本主義國之情形，已可推及一般。綜觀以上所論，可知國際紛爭之要素固包括種種如歷史的、地理的、以及文化的要素，而其最基本的原因則為資本主義制度之作祟也。無疑資本主義為帝國主義之母體，眞欲徹底解決國際紛爭，勢非先除其原因不可。換言之，即須對社會制度加以改造之謂。否則終屬舍本逐末，非根本之圖也。

〔註二四〕根據 Labor Fact Book,1931.,p.31

〔註二五〕請參照世界政治經濟年鑑。

西文參考書

Bakeless, John E., The Economic Causes of War(1921); Hobson, J.A., Imperialism(1905)

Steinmerz, S.R., Soziologie des Krieges(1929)

Dickinson, G.Lowes War: Its Nature, Cause, and Cure(1923)

Perris, G.H., A Short History of War and Peace(1911)

Shotwell, James T., War As an Instrument of National Policy(1929)

Kautsky' Karl, Krieg Und Demokratie(1932); Brailsford, H.N., War of Steel and Gold(1915)

Earle, E.M.? Turkey, the Great Powers and the Bagdad Railway(1923)

Woolf, L.S., EconomicImperialism, (1920) Viallate, A.L., Impérialisme Economique, (1923)

Sternberg, F., Der Imperialismus, (1926)

Salz, A., Das Wesen des Imperialismus, (1931) Peffer, z., The White Mans' Dilemma, (1927)

Pavlovich, M., The Foundations of Imperialist Policy, (1922) Brailsford, H.N., After the Peace, (1922)

Bukharin, N.I., Imperialism amd World Economy, (1929) Nearning, S., The Twilight of Empire, (1930)

Horikian, A., L'Impérialisme Économique d'aprés les Doctrines Socialistes Contemporaines, (1927)

中文參考書

周鯁生：國際政治概論。（商務）

第十一章　和平解決國際紛爭之方法

第一節　近代戰爭之慘酷

美國前國務卿路得（Root）氏曾謂：

『任何國際糾紛，如該當事國衷心希望以和平手段而解決之者，則決無因和平而不得解決之事。各該當事國眞欲藉以開戰，則事縱若鵝毛之輕，亦不能不爲開戰之原因也。要之，紛爭問題之本身本非若何重要，惟繫乎處理之精神，實舉足輕重也。』（註一）

此言出自民主政治家路得之口，誠可謂痛快淋漓。在國際紛爭中，政治家的態度與欲念固屬重要；然而，政治家之態度何自來？却不得不認爲一個最決定的因素。（註二）

此言良足吟味。關於過去數世紀之國際戰爭之情形，前已略爲述及。（註三）而其損失之人命財貨，不可以數計。茲舉十九世紀之主要戰爭之犧牲如次：

〔註一〕引自信夫淳平著國際紛爭與國際聯盟頁四一八。

〔註二〕請參考拉斯基（Laski, The Economic Foundations of Peace.）

〔註三〕參閱第十章第二節。

年次	戰爭名稱	死亡人數
一七九〇——一八一五	拿破崙戰爭	二，一〇〇，〇〇〇
一八五四——一八五六	克里米亞戰爭	七八五，〇〇〇
一八六四	普丹戰爭	三五，〇〇〇
一八六六	普奧戰爭	四五，〇〇〇
一八六一——一八六五	南北戰爭	七〇〇，〇〇〇
一八七〇——一八七一	普法戰爭	一八四，〇〇〇
一八九九——一九〇二	南非戰爭	九，八〇〇
一九〇四——一九〇五	日俄戰爭	一六〇，〇〇〇
一九一二——一九一三	巴爾幹戰爭	四六二，〇〇〇
總計	九次	四，四四九，三〇〇

此九次戰爭總共犧牲四百五十萬生命，然而單以一九一四——一九一七年間一次之世界大戰，其死亡之數即有八百五十四萬三千五百十五人之多，再傷虜之數則已達三千七百萬以上，（註四）眞可謂『爭城以戰，殺人盈城；爭地以戰，殺人盈野。此所謂率土地而食人肉，罪不容於死，』然而大戰究爲何種原因死傷，飢餓，流疫，經濟恐慌，暴動，革命相繼而來此種實地的慘酷經驗，即不能不使帝國主義者及資本家稍爲斂跡。

〔註四〕此統計係爲 United State War Department 所調查。

大戰以後，和平解決紛爭之方法日益進步，試舉戰後各種仲裁調停和解等事件由一九一九年之一件；一九二三年之廿二件，一九二六年之三十一件，一九三〇年之三十四件，可徵其進步之速。

第二節　國際紛爭之性質及其方法

本來，徹底解決國際的糾紛辦法，原在根本改革社會制度以及創立國際法典二點，一方面使國際的紛爭事件無從而起，是所謂防之於事先；同時更設立國際行爲的軌範，使世界上各國的單位，都能接受法的秩序，以及正義的裁判，縱有糾紛，亦能使之立決於事後。但是，實際上國際間重大問題之解決並非能冀求之於一旦；所以，不單憧憬於純正的理論，要對於現行的方法更加以確切的研究與批判。

國際紛爭的形態極多，然而大致可分爲政治的紛爭（Political Disputes）和法律的紛爭（Judical Disputes）二種。因此解決國際紛爭的和平的方法，亦從此而分爲政治的方法和司法的方法兩種範疇。

- 和平解決國際爭之方法
  - 政治的方法
    - 斡旋
    - 居中調停
    - 和解
    - 國際審查委員會
    - 聯盟理事會

法律的方法 { 仲裁裁判 / 國際法庭

第三節　解決政治性的國際紛爭之方法

甲、政治的方法

(一)斡旋——斡旋一語，在外交辭義中有數種解釋。(註六) 此所謂斡旋者是立於紛爭外之第三國，爲紛爭國而取旋斡之勞，以促成紛爭國相互間有直接談判的機會，或立於紛爭國之間而予以媒介或助言（例如傳達雙方之意見）等其與居中調停的區別，即在不參與雙方面的談判。此種周旋，有者是起意於對此紛爭當事國雙方有密切關係或有好意的第三國自動周旋，有者亦由當事國一方之暗示而行動。例如日俄戰爭（一九〇五年）是由美國大總統羅斯福氏(Roosvelt)出而周旋，在樸資茅斯會議而使日俄戰爭結束。不過此次不含有法律，其作用亦祇在商勸兩者的融和互讓。

(二)調停——與周旋不同的地方，在於第三國立於紛爭國談判之間，其性質雖均爲勸告(Advocat)，然而居中調停往往由第三國居於主導的地位，其所以異於干涉者，即是調停者仍然不含裁判官的性質，而是爭議當

[註六]　斡旋在外交用語中有三種意義：(一)指平時或戰時某外國使臣對駐在國政府而代表第三國政府和人民的利益，(二)使臣對駐在國政府，爲自國人民而提出某種要求，如商務損害賠償等，不須外交談判即可了解决。(三)即指處理國際紛爭之一方法，本文指此。

事者之友人或和解者，祇是此善意的第三國，從機械式的媒介措置，進一步作成紛爭當事國雙方可以受諾之談判的基礎條件，使雙方在此條件之上能順利的進行和平談判。至於居中調停在國際間有明文規定者，乃起於一八五六年之巴黎條約。該條約第八條規定：『土耳其與本條約簽字國之一國或數國間，如有威脅維持國交之紛爭時，土耳其或簽約國得於訴諸武力之前，請求其他締約國之居中調停而努力避免非常手段。』同時英國首相格蘭斯敦亦有同樣的聲明。其後一八八六年二月之柏林條約中亦有類似的規定。（註七）一八九九年和一九○七年的海牙和平會議亦有關於居中調停的規則。其要點爲：

（一）依此條約，爭議當事國在情勢許可之範圍內，於訴諸武力之前，應當訴諸斡旋或調停（第二條）。

（二）第三國亦宜不待當事國之請求自行出當斡旋調停之任（第三條）。

（三）是海牙條約締約國承認爭議當事國在原則上有請第三國斡旋與調停之義務，而對於第三國之提出斡旋或調停決不得認爲惡意（第三條）。但斡旋與調停均屬勸告性質，而不具有拘束力（第六條）。承受斡旋與調停決不妨害動員或其備戰手段（第七條）。

因爲海牙條約正式承認第三國有提起斡旋調停的權利，尤足增長此種手段的價值。例如上海停戰協定（一九三二年）即由英使藍普遜(Lampson)所調停於其間者。

〔註七〕柏林一般議定書第十八條規定：『……如在該領土範圍內之重大紛爭而起諸本議定書之簽字國或將來加盟國間時，該當事紛爭國相約在訴諸干戈之先得俟一國或數友邦國之居中調停。』

(三)和解——自從大戰以後，和平處理國際紛爭的方法，顯然有一種新傾向，即各國之間，多締結關於和解以及仲裁裁判之各種條約。大體說來，關於法律問題的紛爭，均付之於仲裁裁判或司法裁判；而其他種的紛爭則付之於和解手續 (Conciliation)。換言之，即所謂 Justiciable dispute 付之國際法庭，而 Non-justiciable dispute 則付之於和解委員會(Commission of Conciliatiation)。所謂和解者，異於居中調停，因爲和解者並不是國家或政府，亦不是國家的代表者或外交官，而是以第三國人爲議長，而加以第三國之公正人物，設立一常設的和解委員會，以當審查報告之任。藉布里安(Bryan)之語，可以 Investigation, report, and suggestion for settlement 三者爲和解的要點。以沿革言之，此種和解手續，類皆淵源於海牙條約以及布里安和平計劃 (Peace Plan) 即所謂『冷却戰爭熱』條約 (Cooling-off Treaties)，而立於常設國際審查委員會與仲裁裁判之間者。國際聯盟第九次大會，採擇和解手續爲和平處理國際紛爭手段之一。(註八) 而和解亦漸有與國際裁判作有機結合的傾向，(註九) 現規定凡國聯行政院調查委員會所爲之建議，不爲紛爭國所接受時，則依行政院之節略，成立和解委員會，繼續工作。此事已於一九二二年九月二十二日經全盟國之決議，議定各國訂立條約，以備

〔註八〕 其詳細規程請參考國聯出版小冊 Resolution Pour La Presention Et la Recommandation D'un acte General Et De Trois Modiles de Conventions Bilatirales En Matiere de Conciliation, D'Arbitrage Et de Reglement Jusliciare.

〔註九〕 此項學說曾由日本新進學者橫田喜三郎所主張，頗有參考價值，見日文國際法外交雜誌第廿八卷第四號。

設立和解委員會和解之特色，其目的要在如何使紛爭國不從事戰爭，因此，須使紛爭國當局及人民有冷靜判斷該項事體之機會。並且第三國及世界之輿論，將事實之是非曲直公之於世界人士之前，藉以避免從來紛爭當事國的政治家或外交家利用一手掩盡天下耳目之手段，蒙蔽事實，虛構原委，而使世人誤解，徒然激起國民主義的戰爭熱，妄肆擴大也。

（四）國際調查委員會——此項制度創於一八九九年第一次海牙和平會議。依海牙國際爭議和平解決條約第九條規定：『凡遇有國際紛爭，無關名譽或重大利益而起於事實之爭點者，爭議當事國如不能依外交手段解決，當於情勢許可之範圍內，設立國際調查委員會，依公平之調查，辨明事實問題，以謀爭議之解決。』據專家西爾氏（Norman L. Hill）的意見：以為國際調查委員會以及和解等都是相互關聯的，不過國際調查委員會之主要作用，有如下列：

一、一種強迫的手續準備用仲裁或司法的方法解決一切形式之紛爭。

二、當作一種解決方法，以冀解決非司法的紛議用為其後仲裁裁判之準備與參考。

三、當作數種手續之一，使紛爭當事者能予以選擇。

四、仲裁裁判及司法解決失敗後，尤可作為一最後之解決辦法。

五、否則，亦可作為一獨立的手續與其他無涉。(註一〇)

〔註一〇〕詳見 Hill, International Commission of Inquiry and Conciliation, P.89 (International Conciliation, No.278)

由上述規定觀之：第一、國際調查委員會其所處理之事項，單止於事實上見解差異之國際紛爭，而不能及於名譽及重大利益，足見此種機關，不克普遍的審理國際紛爭。第二、國際紛爭之中，如謂以事實上見解之不同，勿寧以關於名譽或重大利益而起者爲多，故國際調查委員會之本身，並無處理國際重大事件之機能。第三、國際調查委員會並無在審理未終了以前而限制紛爭當事國訴諸武力之規定；因此，防止戰爭之能力，亦歸薄弱。類此諸點，是又遜於布里安和平條約。如一九〇四年之道格海岸事件(Caseof Dogger Bank)等，雖收到相當之効果(註一二)迨至國際聯盟成立以來，於是國際調查委員會之適用，乃漸失其重要性。

(五)國聯規約——國聯規約第十一條至第十五條是專對於和平處理國際紛爭的條項。照約第十一條規定：

『茲特聲明凡任何戰爭或戰爭威脅，不論其直接或間接涉及聯合會任何會員，皆爲有關聯合會全體之事，聯合會應設法挽救以保持各國間之和平，如遇聯合會任何會員之請求，祕書長應卽召集理事會。』(第一款)

要而言之，卽規定會員國有請求聯盟招集理事會之權利(第一款)及喚起理事會注意之權利(第二款)。

[註一二] 道格海岸事件英文又名「北海事件」(Case of North Sea)，卽正値日俄戰爭之際，俄國波羅的海艦隊開赴遠東，途經北海，誤認英國漁船爲日本水雷艇，加以砲擊，致引起英人之憤激，英國爲日本之盟國，於是火上加油，幾至國交決裂，卒適用海牙條約，從國際調查委員會調查事實，判令俄國政府賠償損失了事。

此種規定比之第二次海牙和約第三條第八條頗具進步之象。至於具體的方法則明載於十二條，該條謂：

（一）聯合會會員約定倘聯合會會員間發生爭議，勢將決裂者，應將此事提交仲裁或法律裁判，或理事會審查，並約定無論如何，非俟仲裁裁判或司法裁判，或理事會報告三個月以後，不得從事於戰爭。

凡在本條所包含事件，無論仲裁裁判，應於相當時間內發表之，而理事會之報告，亦應自爭議移付之日起，在六個月內制定之。」

此條的主要眼目，在解決外交或政治上的紛爭，設以不得戰爭之強制規定紛爭國有靜候調查之義務，一方面由大會及行政院將紛議付諸公開討論，同時各國政治領袖得以保持私人之聯絡與合作，準備充分之時間，使狂熱趨於冷靜而使爭議有轉圜之餘地。如果不是依外交手段而能解決之問題則付諸仲裁或司法裁判，盟約第十三條，即作此項具體之規定。（見下節）此種規定比之以前任公私之意見進步，然以事實上之運用言之，力之衡理言之，此種規定究屬爲強國留極大之空隙。何以言之？吾人對理論與事實常不能分離妄論，至於十一條至十三條之規定是否嚴密，姑不置論，但下列數點，實足以左右此項規定是否成功：

第一、國聯之力量是否能及於遠離歐洲之地帶？（即地理上的限制）

第二、國聯之權利是否能公平的達於強國與弱國之間，如中日事件，意阿事件者。（事實的限制）

第三、國聯盟國，是否對侵略國肯予以有效的制裁。（利害上的限制）

第四節　解決法律性的國際紛爭之方法

乙、法律的方法有二：一為仲裁裁判；一為國際司法裁判。

(一)仲裁裁判又名公斷，是屬於司法的解決(Judicial Settlement)，所謂仲裁裁判之意義，『以依爭議國當事國自己選任之裁判官而依尊重法律的基礎，以解決該當事國間之爭議為目的者也。』(註一二)此項方法，以時俱進，而日益見重於國際之間。

仲裁裁判之發達，始於十九世紀。據專家估計，由一八二〇年——一九〇〇年止約有一七〇件；一九〇一——一九〇四年之四年間竟達二百件(註一三)另據蕭曼氏之統計如下：

年代	件數
一八〇〇——一八五五	六
一八六五——一八九四	三十
一八九四——一九〇〇	五十
共計	八六
一九〇五——一九一四	一二三

〔註一四〕

〔註一二〕周鯁生著：現代國際法問題頁百三十。

〔註一三〕信夫淳平著：國際紛爭與國際聯盟頁三二九。

此數較少，諒係解釋嚴泛之差。德人福利德氏(Von Alfred H. Fried)計算自一七九四年——一九〇〇年共二一六件，(註一五)渥爾夫(L. S. Woolf)則謂由一八一五——一八九九年共有二百件(註一六)大致不差。依此，可知仲裁方法在十九世紀的進步如何。

大戰之後，據郝基士(C. Hodges)之統計如次：

性質	年月	件數
純然仲裁	一九〇七——一九二〇	五七
仲裁及和解	一九二〇——一九二七	七二
合計		一二九

(註一七)

仲裁之發達，由此可見。世界人士之極力提倡 Peace through arbitration 者，良有以也。

仲裁方法者何？根據一九〇七年海牙和約中之規定，可分列四點如下：

[註一四] Schuman, International Politics, p.211

[註一五] Fried, Handbuch der Friedensbewegung, 2 Aufl, p.191

[註一六] Woolf, The International Government, p.68

[註一七] Hodges, The Background of International Relations, p.624

一、解決國與國間之紛爭，概經該當事國之自發的行動。
二、裁判官由該當事國自行選擇。
三、立於尊重法律之基礎之上。
四、有接受判決之拘束力的義務。

其仲裁手續大抵先行締結「仲裁合同」(Complomis)由規定爭議之性質及範圍，選定仲裁員之方法，釐定仲裁員之職權，仲裁之手續，裁判時應用之法律原則及法規，以及舉行仲裁之地點，應用之言語等。但亦可於紛爭未發生以前，締結仲裁條約，或仲裁條款於其他條約之中，規定若何性質之紛爭得付諸仲裁，例如我國卽於一九三一年與美國締結中美公斷條約，要卽未雨綢繆也。(註一八)

仲裁之國際的規定，始於一八九九年之海牙和平條約，該約第十六條規定：凡關於法律性質之爭議事件，認定仲裁爲最有效最公平之處決方法。一九〇七年，第二次海牙會議又重申仲裁之原則，而加以增修。第二次海牙和平條約第三十七條明白規定：國際仲裁之目的，係由各紛爭當事國自己選派之法官，以尊重法律爲本，處決各國彼此之爭議。凡屬法律性質之問題，尤以關於國際條約之解釋的適用問題，其不能依外交手段解決者，締約各國共認仲裁爲最有效而公平之解決方法。因之凡關於上述之爭議發生時，締約國於事勢所許之範圍內，務宜訴諸仲裁裁判。(第三十八條)除一般或特殊條約明白規定締約各國有訴諸仲裁之義務外，各該國得新訂一般

〔註一八〕關於仲裁裁判手續各點，詳參考李聖五著國際公法論頁三二三以下。

或特別條約，以推廣強制仲裁於其認爲可以交付仲裁之事件（第四十條）迨至國聯規約誕生，該規第十二條內有詳密之軌範；內第一款載稱：聯合會會員約定：無論何時，凡聯合會會員間發生爭議，認爲適於仲裁或法律裁判，而不能用外交方法圓滿解決者，應將該問題完全提交仲裁或法律裁判。第二款更將付諸仲裁之紛爭性質加以規定。一九二四年日內瓦議定書更有「強制仲裁」（Compulsory Arbitration）規定，換言之，關於將紛爭付諸仲裁爲各國家之義務（又稱義務的仲裁 Obligatory Arbitration），而加強其道德的制裁性，意謂凡不付諸仲裁，卽含有侵略之意圖，使侵略國畏於公理而行就範。此種主張經麥克唐納等提出後，除一部分強國外，幾莫不同聲稱贊，誠可謂仲裁之一大長足的進步。（註一九）

第五節　常設國際法庭

一八九九及一九〇七年二次海牙和平會議雖有常設仲裁裁判法庭（le Cour Permanente d'arbitrage之設，但因有下列數點的缺陷，以致予以很大的影響：

一、仲裁院雖云常設，但祇有一紙仲裁裁判官的名薄，無常川在職之仲裁官，機構既不健全，遇事未免遲緩。

二、仲裁係自願的法權，對手國是否必有應訴之義務，尙不能得國際間之一致的承認，尙有待強制的仲裁之發達。

〔註一九〕關於仲裁問題請參閱拙著國際法發達史第十一章第一節。

三、縱令勉強應訴，其是否聽從其判決，又屬疑問；易言之，即其拘束力之薄弱。

四、況仲裁又係準司法的（Quasi-Juricial）方法，偏於政治的和解，所以專設立國際司法機關，而與仲裁法庭並存不悖，專門管理國際的法律事件的組織，誠為相得益彰之舉。

以此，在一九〇七年的海牙和會中即曾論及此層，但僅係部分的成功，其如法院組織，審判及程序問題，已完成一項草案；但以法官選任方法之爭，致遭頓挫。大戰之後，恰是產生此莊嚴偉大組織的好機會，由國聯盟約第十四條之規定，卒於一九二二年二月十五日正式成立常設國際法庭於海牙。（註二〇）

常設國際法庭的特色，不止一端，試分言之如下：

第一、就其構成上言之

a. 法庭之組織法之完備；

b. 法官之選任適當；

c. 確定適用之法律：

（一）一般的或特別的國際協約，其由爭議國認為已經成為法規者。

〔註二〇〕國聯規約第十四條規定：國聯理事會將擬建設國際法庭之計劃，供各盟員國家採擇。一九二〇年二月理事會即選定十位學名卓著之法學家，組織一起草組織國際法庭之計劃，擬具一組織法案，經理事會及大會專門委員審查之後，加以重要之修改，即於同年十二月十三日之國聯大會正式採納，一九二一年任定法官，翌年二月十五日成立於海牙，我國之法官為法學家王寵惠氏。

(二)國際習慣之已經實際的變爲法律者

(三)一般的法律原則之已爲各文明國所承認者。

(四)判例及法學家的意見之足以解決法律問題者。

(五)假若爭議國同意法院可以正義(Aggua et Bone)爲裁判之標準。

第二、就管轄權言之：

a. 管轄事件有確定之範圍；

(一)約章之解釋；

(二)一切國際法上之問題；

(三)違反國際義務之事實存在問題；

(四)對於國際義務應予賠償之性質及程度（第三十六條；）

b. 法庭對聯盟會員國與非聯盟會員國均一致受理訴訟。

c. 關於法律問題，並爲國聯之諮詢機關，即所謂建議的法權(Advisory Jurisdiction)對國聯處理某種紛爭或事件提出法律的專門意見，以供國聯調查之依據。(註二二)

第三、就訴訟手續言之：

[註二二] 請參看大澤章著：「常設國際司法裁判所之意見的法律的性質」一文，極爲詳盡。文載國際法外交雜誌第三十卷第二號。

常設國際法庭

海牙

書記官（瑞典人）

◁ 法官 ▷

（任期九年）

國籍	人數
法國	一人
巴西	一人
日本	一人
丹麥	一人
美國	一人
荷蘭	一人
瑞士	一人
大不列顛	一人
古巴	一人
意大利	一人
西班牙	一人

◁ 候補法官 ▷

國籍	人數	國籍	人數
挪威	一人	中國	一人
羅馬尼亞	一人	南斯拉夫	一人

◁ 特別分庭 ▷

勞工問題

交通運輸

a. 有固定而完備之訴訟法規，構成一完全獨立之機關

b. 有制定判事制定法(Judge-made Law)之希望，使國際法得益臻完備。

常設國際法庭之特點已略述如上，關於其構造及運用上，仍不免有欠健全之處。惟此等莊嚴之世界的法的組織，如假以時日當必改善而趨良好也。在國內法律，常以司法獨立爲保障法律神聖之必要條件；同樣，亦必須使此國際的司法機關脫離政治的羈絆，建築於純然法律的裁判及諮詢，果爾，則伴國際判例之發達以及國際法之徹底法典化，而愈行健全。惟須視各國是否衷心願將簡單性的政法糾紛而法律化，而將法律性之一切紛爭，全付諸國際法庭；而使國際法之領域與國際政治之領域，日益融調以爲斷。(註二三)

〔註二三〕 請參看 Schuman, International Politics, P.221

西文參考書

Barclay, T., New Methods of Adjusting International Disputes and the Future.

Balch, T.W., Arbitration as a Term of International Law. 1920

Cory, H.M., Compulsory Arbitration of International Disputes, 1932

Fachiri, A.P., Permanent Court of International Justice, 1925

Habicht, M., Post-war Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes, 1931

Hull, W.I., The Two Hague Conferences, 1908

Scott, B. J., Treaties for Advancement of Peace.

Fourchault, C., De ia Médiation, 1900

Couciorouski, M., Société des Nations et Probléme de la paix, 1927

Keen, C., The World in Alliance, a plan for Preventing Future War, 1918

Brown, M. P., La. Concilation Internationale.

中文參考書

劉達人袁國欽著：國際法發達史。

華超著：世界和平運動。

盧建閔譯：國際關係論。

薩孟武譯：國際紛爭與國際聯盟。

第十二章　現行防止戰爭之手段

第一節　防止戰爭之中心思潮

在前章中，對於一般的和平解決國際紛爭之方法已略加述明，果如各國均能抑制其慾求而以理智從事，則戰爭將自然的絕滅於人世。不過，自大戰已還，頗得許多有價值之經驗，使吾人確認在現行社會制度之上，欲期戰爭滅絕，爲一難於期待之事。但爲彌縫此種缺陷，亦有種種方法出現。此項方法雖表現於種種姿態，其最重要者莫過於戰爭手段之限制。限制戰爭手段之中，亦可分爲兩項，一爲安全保障，一爲軍備限制與縮少。（註一）

就安全保障與軍備縮少兩者而論，實有不可分性。自一九一九年歐戰結束後，全世界痛感大戰之慘酷，對於未來危機，咸具深切之戒心。戰後十餘年，國際外交活動之經過——姑不論其成敗——可謂完全努力於防止戰爭之再起，其中心思想實無它，卽安全問題。惟各國利害不同，而觀點亦異，是以雖經多年努力，而未見成效也

試以歐洲大陸諸國觀之，因各國之領土，縱橫毗連，當有爲其敵人所蹂躪之危險；且各國邊界，因戰爭之結果，而發生不斷之變遷。因此，在歐陸各國之所謂保障安全者，乃指保障一國不受外國軍隊之侵入而言。反之，孤懸海外之英國則不然；百年來之英國，從未受敵人之侵入，當亦係地勢之所使然；故英人眼中之所謂「安全」，乃指海

［註一］除此而外取締軍火貿易爲防止戰爭手段之一。請參考張明養著：國際政治講話。

上霸權之確保，以期保障與各屬領之聯繫。至於美國尤其別致，蓋美國為美洲大陸之唯一強國，物質既可自給，復有兩大洋為其屏障，故美國人之所謂安全者，無非表示保障海上自由與門戶開放耳。

世界各國對於「安全」既有不同之概念，復以各國之帝國主義的利害問題之介在，所以軍縮問題一向未能達到滿意而成功的地步。不過單在以「安全」而防止戰爭之手段，經歷次之磨練，已得到若干的進步。縱觀後十餘年之發展可抽象為下列數種形態：

(一)一國保障主義——主要在保障某一國如受敵人之侵略時而加以援助。如法美條約（未批准。）及相互援助條約案。

(二)地域的保障主義——其目的在保障一定地域之安全。如羅加諾條約及法蘇互助公約者是。

(三)強制仲裁主義——一般的防止戰爭，一切紛爭由國際強制的施行仲裁。如一九二四年之日內瓦和平議定書者是。

(四)擯斥制裁戰爭之主義——以國際公論或國際機關之力量，認為戰爭為國際之犯罪，而加以擯斥，或認定從事戰爭之國家某為侵略國，而加以制裁。前者如非戰公約，相互不侵略條約及不侵略定義條約，後者如防止戰爭一般議定書，防止戰爭促進條約，及被侵略國財政援助條約者是。

(五)集體安全主義——以國際的集體的力量，保障國際均勢及安全，最近正在發展中。

茲就其發展之順序及意義分別加以論述焉。

第二節 相互援助條約案

自國際聯盟成立以來，着着研究軍備縮少問題，一九二二年七月，國聯特設一臨時混合委員會（Special Committee of the Temperary Mixed Coammission）從事審議。聯盟規約第八條規定：盟員承認維持和平，須將國民軍備減至最低限度，以足敷保護國內之治安及共同執行國際義務為限。所以聯盟關於軍備，初步的賦有三重工作，卽（一）擬定裁兵計劃，（二）監視私營軍火製造，（三）交換關於軍備之報告，為執行此種任務起見，乃設一常設軍事委員會，以應行政院之諮詢

然而，裁軍問題，事實上有種種困難，其中除技術的難題而外，卽為政治上的困難。混合委員會之組成，卽以通達政治，經濟，社會各種專門人才，使之準備各種計劃，提案。不過戰後各國所求者為安全（security），無安全之保障，絕不能引起各國裁兵之決心。所以英國委員席西爾（Robert Cecil），乃提倡予各國以一般的安全保障為實行軍縮之前提。七月間席西爾於臨時混合委員乃提出下列四要點：

（一）任何裁兵案，非一般的不能成功。

（二）在現今情勢之下，多數政府非對於本國安全得有滿足的保障，不能實行裁兵。

（三）此項保障亦必須一般的性質。

（四）保障純為約定裁兵而立。

席氏之提議，大體上被採納，席氏於一九二二年八月三日——五日之專家分科會成一決議案，（註二）經研究之結果，乃作成一相互援助條約案，旋即在八月三十日所開之第二十六次理事會，而於九月之第四次聯盟大會付諸審議。經若干修正之後，由大半數以上之通過，將本案徵求各國研究。該條約案凡十九條，其內容大致如次：

（一）認定侵略性質之戰爭，（註三）認為國際間的犯罪，締約國概不得違反。（第一條第一款）

（二）如遵守本條約所規定之軍備減少之締約國，而發生侵略戰爭時，應共同的或單獨的援助被侵略國。（第二條）

（三）遇有戰爭之威脅時，理事會為排除此種威脅起見，得採取必要之手段。（第三條第二款）

（四）締約國之一國或數國發生敵對行為時，理事會得於四日內確定孰為侵略國。（註四）

（五）規定對付侵略國所應予之制裁手段。（第五條）

（六）為有效的實行上述之援助與制裁計，二國或數國間，得締結補助的協定。

此案送出後，在原則上，雖得十八國之多數贊助；但因此條約所引起之反對的意見，如有人主張國聯之組織在增進精神上的結合，不重在制裁；有人主張局部的補助協定，必引起相互的敵視，且有恢復舊來同盟制度之嫌。

〔註二〕席氏提議之要項請參考國際和平關係條約集頁一〇三以下，或周鯁生著現代國際法問題頁一四六。

〔註三〕當起草時，委員會會對「侵略」下一定義，即：（一）一國兵力侵入他國領土；（二）大規模的攻擊他國國境；（三）一國航空機用毒氣攻擊他國領土。（參見拙著國際法發達史第十三章第七節。）

美國大部分人士及團體亦反對相互援助條約案，並提出對案。（註五）迨至一九二四年，因歐洲左翼勢力出掌政治，如麥克唐納等認為同案規定之義務不明，實行上亦有重重困難，於是英國代表提議拋棄此項條約而代以單純的強制仲裁，不防附以相互保障或援助之條約，於是相互援助條約案，乃無形葬去。

第三節　日內瓦和平議定書

一九二三年十二月英國總選舉之結果，勞工黨獲得空前勝利，於是麥克唐納代保守黨而組閣。一九二四年

［註四］關於侵略者之確定，其條件有下列各項：

（一）實行現實的產業與經濟的動員者。

（二）編成或使用非正規之軍隊，或根據可開始敵對行為之口實而行開戰之宣言，以密秘調動軍事者。

（三）一方對他方實行空中或海軍力之化學的攻擊。

（四）一國之軍隊駐在他國領土。

（五）一國拒絕其軍隊退至理事會所指定之線內者。

（六）當一方對他方有顯明之侵略政策，並對其紛爭不委諸理事會之勸告或常設國際法庭之決定，或不容納勸告與決定者。

詳見 Clyde Eagleton, The Attempts to Define Aggression, (International Conciliation, Nov., 1930)

［註五］對案全文請參考國際關係和平條約集頁一一〇以下。（日文。）

五月，法國左翼赫里歐出長內閣，歐洲的陰沈氣象，隨之忽然一變。

英國勞工黨內閣主張改革國際聯盟，而注重實行國際仲裁裁判及司法裁判，使國際聯盟成爲實質的防止戰爭機關，並謀積極進行軍備縮少。赫里歐之主張亦與此合流。當此二和平首相出席第五次大會（一九二四年九月一日——四日）時，討論仲裁、安全保障及軍縮等種種問題，結果由出席之四十七國一致通過採擇和平處理國際紛爭議定書（Protocal for the Pacific Settlement of International Disputes）簡稱日內瓦議定書（一九二四年十月二日）。

本議定書之特點在重視仲裁裁判，凡一切侵略的戰爭均視爲國際的罪惡，而須講求豫防制裁之道。並無論在任何情形之下，在原則上均不得訴諸戰爭。即凡一切紛爭均設以和平解決之方法，姑不問其爲法律的問題或政治的問題，概須由仲裁手續而解決之。該案內容之主要點及特色可摘舉如下：

（一）一切合法之戰爭，僅爲對抗侵略行爲以及根據國聯規約及本議定書且經聯盟大會或理事會之同意而對侵略國加以武力干涉以外之戰爭，均爲不合法。

（二）本議定書在補足從來國聯規約和平處理國際紛爭方法之不足，確認法律的紛爭有服從國際司法裁判所裁判之義務；政治的紛爭，須一切義務的付諸仲裁裁判。因此需修改盟約第十五條，理事會得於特定條件之下，强制仲裁。

（三）本議定書明確規定侵略國之定義。在議定書第十條第二項規定：『凡於開始敵對行爲者，除宣言須以

全會一致而採用之聯盟理事會之決定爲不然者外，下列各項之當事國，均可推定爲侵略國。

A.在紛爭爲盟約第十三條及第十五條所規定，而不付諸本議定書所載之和平的處理手續者；

B.違反本議定第七條所定手續進行期內理事會所命之侵略的措置。（註六）

（四）凡係侵略國，卽依國聯規約第十六條予以軍事或經濟上的制裁，本議定書卽明確規定締約者之義務，實行之方法。

識者每論日內瓦和平議定書爲戰後最進步之和平方法，贊譽交加。但旋因英蘇關係，以致工黨內閣倒台，保守黨之鮑爾溫重握政權，於是麥克唐納苦心慘淡之經營，完全付之泡影矣。

第四節　羅加諾公約

羅加諾公約之本來目的在保障萊茵河方面德、法、比、三國之安全；在安全保障體系中，至可稱爲一典型的政治條約。羅加諾的背後，乃繫之於萊茵問題，萊茵問題卽歐洲安全的初階。法國出兵魯爾，如謂係德法間的問題，勿寧謂爲英法間的問題。何以言之？英國對法國萊茵國境線之安全固所在望，但如佔領魯爾，英國則萬難默視。保守黨張伯倫能以九鼎之力，以建設羅加諾精神於歐洲，其出發點實非單純。（註七）

〔註六〕此項侵略定義多淵源自普拉格覺書，且可與後項侵略定義條約作比較的研究。關於日內瓦議定書對國際法之影響請參考拙著國際法發達史第十三章第四節。

羅加諾公約之內容係以一萊茵保障協定及四仲裁協定所組成，一九二五年十月十六日在羅加諾簽證（imtialed），十二月一日在倫敦正式簽字，一九二六年九月十四日起正式生效。（註八）其中最主要的部分，當爲萊茵保障條約，至於對於防止戰爭之規定，亦祗限於締約國之一部，如德法比三國，而置於英意兩國保障之下。其要點如次：

(一)德法，德比間尊重領土現狀，不得侵犯國境，並尊重解除武裝地帶之規定。（第一二條）

(二)上記國家不得出任何之侵略行爲，並互有不訴諸戰爭之義務。（註九）（第二條）

(三)如締約國違反第二條及凡爾賽條約第四十二條及第四十三條，而須有卽時行動時，卽無須請求理事會之手續，而對該國立刻予以援助（第四條）

(四德法，德比國間所發生之紛爭問題，不得訴諸干戈，姑不問其性質如何，須以和平手段解決之。（第三條）

(五)第三條之規定，置於締約國，特別英意兩國保障之下。（第五條）

(六)由凡爾賽條約及國聯規約所發生之權利義務，與本條約絲毫不相防礙。（第七條）

[註七] 關於羅加諾會議之原委背景，請參考：松原一雄著外交及外交史之研究頁二七九—二八五及頁六九九—七〇三。

[註八] 羅加諾公約之原文見 Quigly, From Versailles to Locarno.

[註九] 但下列三點不在此限：（一）正當防禦；（二）依聯盟規約第十六條而行動；（三）依國聯之決議而爲聯合行動之時。

第五節　防止戰爭一般議定書

自從日內瓦和平議定書未獲成立之後，國際聯盟乃改設軍縮會議準備委員會，研究軍縮之根本問題。但是，仍須以和平處理國際紛爭的方法（廣義的仲裁公斷）及安全保障之確立為先決條件。故一九二七年第八次國聯大會圖謀從特殊的或一般的條約，漸次推進仲裁裁判之普及，議決以出席軍縮準備委員會之國家委員，組成一種委員會，研究與各國仲裁公斷及安全保障之方法。同年十一月至十二月，第四次軍縮準備委員會受理事會之命，討論仲裁公斷安全保障委員會之組織問題，產生仲裁公斷安全委員會。新委員會立即在日內瓦開第一次會議，二十一個國家代表出席，主席為捷克斯拉夫之貝納斯，協議將來之大體方針及研究項目之結果，即將下述各項分交研究，芬蘭之荷爾斯基負責研究仲裁公判及調停條約；希臘之波里其斯負責研究安全保障條約；荷蘭之路特黑魯士負責研究使國際聯盟會員國實行聯盟規約上之業務的聯盟各機關運用之機能。

一九二八年二月至三月開第二次會議，土耳其亦能派代表參加。主席及委員會幹事在普拉格（Prague）開會，審議前述三代表之研究報告，彙成審查報告書，第二次會議之主要工作，即在審議該報告書。首先決定實際的最善的方法之三原則：（一）即是以聯盟規約，亦得充分提供安全保障之手段，故宜適當運用之；（二）規約有相當通融性，預先決定維持國際和平之各種手段，反有引起不便之虞；（三）使和平處理國際紛爭之機能發達，同時在現存的安全保障未見充分之國家與將有發生紛爭之虞的國家，締結補充的安全保障條約。第一次宣讀，通過

六種議案；（一）從各國之特殊事情及尊重國家之自由的見地，而處理手續內容各異的A.B.C.三種和平處理國際紛爭的標準條約案；（二）關於安全保障，聯結不侵略紛爭處理及相互援助三要素之多辨的條約D.案；（三）聯結不侵略與紛爭處理之多邊的條約E.；案同樣的兩國間條約F.案。此外德國代表希慕桑提議關於防止戰爭案，委員會交比利時之哲克曼研究。

一九二八年六月至七月開第三次會議，不僅第二宣讀通過前述六種之標準條約案，更將A.B.C.之內容，訂成可適用於二國間之a.b.c.三案，（以上九種之標準條約案，提出第九次聯盟大會討論，聯盟大會則認為寧可將A.B.C.三案包括為單一條約案，更為有效，遂訂成此意見之一般議定書，同時採納兩國間條約典型及關於相互援助與不侵略之條約典型）。此外審議德國所提關於防止戰爭及哲克曼之報告，訂成條約雛形，提交第九次聯盟大會。

一九三〇年四月至五月開第四次會議。關於防止戰爭方法促進條約，重承聯盟大會之意思，極力將條約雛形更改為條約草案，對於戰爭的防止方法上，理事會執行非軍事的措置一點，全體意見一致；但關於軍事的措置部分，所詳細規定理事會之措置且對違反國適用聯盟規約第十六條之制裁的法國案，與祇須概括的規定之英德案形成對立，終於不能訂成單一之條約案，於是併將兩案報告於第十一次聯盟大會。次之一九二七年芬蘭代表提倡軍縮準備委員會及經財政委員會研究結果之財政援助條約案，亦已提出第十次聯盟大會。本會議對於仲裁裁判安全保障委員會會詳加討論，審議結果，獲得益臻完善之條約草案，經第十一次聯盟大會採納。（註一〇）

第六節　被侵略國財政援助條約

實行軍縮，必須保障國家安全。所謂保障國家安全，不外確定某一國家蒙受侵略之時，諸國予以援助之方法。但武力援助，發生種種困難，故採取間接方法，予被侵略國以軍費之便宜籌措，由財政援助而解決其財政困難，使之繼續運用軍力以抵抗侵略之國家。尤以小國實行軍縮而受侵略時，需要此種援助爲更甚。一九二六年芬蘭代表，因在國際聯盟之軍縮議場提議訂立財政援助條約，聯盟諸國翕然贊同，遂由財政委員會及安全保障仲裁判委員會研究之結果，製成一方案，交一九二九年第十次聯盟大會討論。但因技術上尚有缺點，仍由安全保障仲裁裁判委員會繼續研究，翌年提出條約於大會，復經若干修正通過。此被侵略國財政援助條約，由英法等二十八國簽字。除前文外，凡三十六條。皆係實行財政援助之時，關於保證，保管，公債之承認，發行特別公債之保證金，不履行支付時之保證方法，及非聯盟國保證等之規定。若一國忽視其國際義務，對本條約之締約國，出以戰爭手段時，經締約國之請求，聯盟理事會卽與以所定之財政援助。但限於：

（一）當某國不顧聯盟理事會之努力確保或恢復和平而訴諸戰爭時，除非理事會有相反之決議，被侵略國得受其他國家財政上之援助。

（二）當有斷絕國交之危險，理事會採取確保和平所必要之措置時，當事國之一方不從此項措置或急於

〔註一〇〕　原案種類過繁，不克羅列，詳見松田道一編國際和平關係條約集頁一一二四以下。

執行時，理事會得依地方當事國之請求，而予以財政之援助。

此二條要點，前一項係指適用於戰爭後，次一項乃指適用於戰爭前。但此項援助，須得理事會之一致同意。（除紛爭當事國）至於援助方法，即當被侵略國在世界之金融市場募集公債時，聯盟諸國對應募者與以保證。遇有必需更進步之確定保證時，由聯盟常任理事國或滿場一致選定之國家，與以特別保證。但此等保證額，須有一定之限制，且被侵略國不能履行支付之時，保證國應負其責任。

第七節 非戰公約

非戰公約本在安全保障範圍外，具有世界重要性，普遍性的公約。其議起於美國國務卿開洛(F.B. Kellog)，在一九二七年七月間與法外相白里安議其事，經過種種研究之後，乃思締結一國際的多邊條約，以期廢止「用作國家政策之工具的戰爭」(as an instrument of national policy)結果乃於一九二八年八月二十七日由美、法、英、義、德、日以及英屬澳大利亞、加拿大、紐西蘭、南菲聯邦、愛爾蘭自由國、印度以及羅加諾協約國之比、捷、波等十五國簽字於巴黎，更於一九二九年七月二十五日，經美大總統胡佛(Hoover)正式宣告生效。除原有十五簽字國外，隨後又加入三十九國，迄至一九三〇年受非戰公約拘束之國家，計達五六國(註一一)我國亦於同年正

〔註一一〕 關於非戰公約締結之詳細經過，請參考：David Hunter Miller The Peace Pact of Paris; Shotwell, War as An Instrument of National Policy. 或日本信夫淳平博士著：不戰條約論。

式加入。

非戰公約之內容非常簡單，除前文外，其實質的規則，僅有第一及第二條。

(一)用各該國人民之名（註一二）鄭重宣布彼等罪責依賴戰爭以解決國際糾紛，並擯斥於各國間相互關係以戰爭行爲實行國家政策之工具。

(二)各締約國互允各國間設有爭端，不問其性質及發端爲如何，均當用和平方法解決之。從條約之本身的法律價值以觀，因其原則上在廢止一切戰爭，所以過去任何條約，都無此澈底。然而「一切」二字，又殊待解釋，誠如第一條所謂廢棄「用爲國家政策之工具的戰爭」並不一定指一切戰爭均爲「國策之工具，」所以事實上仍爲一種限制的說法，意卽爲默認他種戰爭之可能（註一三）據公約之談判者白里安言：此條係指國家一切主動的利己主義的戰爭而言。（註一四）準此，則所有最惡的容易被國家濫用的戰爭都包括在內，其目的惟在排除以戰爭爲國際紛爭之原因。但美方談判者開洛則主張籠統的擯斥戰爭而不加以形容詞，所以第一條，雖經屢次商討，結果乃得保持第一條的原形。是以在精神上，非戰公約的宗旨，在排斥一切戰爭。由此點觀之，則非戰公約比之聯盟規約顯有進步之處。

[註一二] 「以人民之名」一詞在日本內國憲法上頗引起爭論，田中內閣之倒台與此有關，詳見松原一雄編國際年鑑（一九三〇）

[註一三] 見周鯁生著國際公法之新發展，頁二六七以下。

[註一四] Brierly, Some Implications of the Pact of Paris, (British Year Book of International Law, 1929.)

不過，非戰公約之價値，乃被種種的利已的保留，而遭受若干之損失，爲一不可諱言之事實。其中經美國國務卿開洛所承認之保留（Resservations）或解釋（interpretations）數項，計：（一）正當防衛之權利（the right of self-defence）不受影響；（二）對於違反公約之國家，其他締約國卽解除公約之拘束；（三）公約不影響聯盟規約，羅加諾公約及諸中立條約之效力。（註一五）同時英國另提一種特殊的保留，意卽將英國之殖民地及勢力範圍（如埃及、波斯、土耳其、）提出於公約適用範圍之外。（註一六）此點，對非戰之精神之影響頗大。

關係非戰公約本身最重大之問題爲自衛權之界限及解釋，正因爲帝國主義國家慣用防禦的名義以掩飾其攻擊及侵略之行爲。（註一七）此點，已經遭遇若干運用上之困難，九一八事變可爲一好例。由此點觀之，則公約之實效，殊足懷疑也。（註一八）

非戰公約另有一重大之缺陷，卽非戰公約對於違約國，並不會規定何等的制裁。在聯盟規約中規定，凡違反

〔註一五〕見Karl Strupp,Elémente du Droit international public,tome II,p.506

〔註一六〕英國此項保留，有人名之爲「英國門羅主義」（British Monroe Doctrine。）惟英國公文中並未明白承認是有拘束力條件，對英國之保留，聲明不予承認。詳見 Strupp,ibid, 日本對自衛權一項亦加以了解（understanding）詳見日本國際通鑑，p. 499（一九三〇年。）

〔註一七〕Shotwell,ibid,pp.209

〔註一八〕Shotwell,ibid,p.217

第十二條至十五條而從事戰爭者，卽受第十六條所規定之制裁。在過去幾年保障條約之規定中，多與此種規定發生連繫；獨非戰公約未能更進一步與聯盟規約加以調和，識者常引為憾事（註一九）要之，非戰公約的致命傷，卽在未能明文確定自衞權的限制，以及缺乏制裁之規定兩點，但非戰公約之道義上的價值，固不因此而減色也。

第八節　防止戰爭促進條約

一九二八年二月德代表與遜在國際聯盟仲裁裁判安全保障委員會上，為助成聯盟理事會執行對預防戰爭之措置，提議：(一)紛爭在理事會處理時，當事國預先防止影響於紛爭擴大及理事會解決之行動；(二)有戰爭威脅時，當事國欲先接受理事會使維持或回復事件勃發前之正常軍事原態之建議；(三)敵對行為開始時，當事國接受理事會關係陸海空軍停戰，撤退侵入外國領土軍隊之建議；(四)理事會對於此等建議之票決方法等臨時措置。此項提議，當由委員會交比利時之羅蘭哲克曼加以研究，結果又另外製成一案。六月第三次會議，討論該兩案時，大體基於德代表之主張，惟刪除事實上不可能之軍事回復或維持原態各節，製成十一條之原則草案。提出九月之第九次聯盟大會。大會認為此案得被多數國採擇，實為保障和平之最有效辦法，建議各國政府共同審議。翌年第十次大會更希望以此原則案為基礎，製成一般條約，故委員會於一九三〇年四月第四次會議起草一般條約。但此種條約，事實上尚屬困難，尤以軍事措置之實行，更多障礙；因之英、法及德國代表間意見對立，未能一

[註一九] 詳參看：Philip Marshal Brown, Difficulties of Implementing the Kellog Pact, (Current History, Jan. 2931)

致，結果製成二案。此二案提出第十一次國聯大會，交付第三個委員會審議，亦未得新解決辦法。後依小委員會之研究，製成一般之若干原則。結果，決定由理事會設置特別委員會加以精密研究。一九三一年五月特別委員會開會，起草十六條之一般條約案，提交第十二次聯盟大會，略加修正之後，即行採納。要旨大致如下：

(一)當事國委託理事會處理紛爭時，理事會爲防止紛爭之惡化起見，得命令一定之措置（第一——四條）

(二)軍事的措置在開戰前一方當事國之兵力侵入他國之領土、領海或非武裝地帶時，理事會得採取使之撤退的措置。（第二條）

(三)當有戰爭之威脅時，理事會爲防止衝突起見，得劃定雙方兵力不得越過之境界——即中立地帶。（第三條）

(四)爲確保履行軍事的措置，理事會得派遣委員會實地調查。（第四條）

(五)如理事會判明確係違反條約，且不顧命令依然引起戰爭時，依第十六條之規定認定該國爲侵略國，得加以第十六條之制裁。（第七條）

(六)軍事措置之決定有拘束力。（一二三條）

本條約之簽字國，有澳大利亞、西班牙、希臘、立陶宛、挪威、烏拉圭等六國，大國未與焉。

第九節　不侵略條約及不侵略定義條約

不侵略條約在保障條約中爲最特色之一，其目的在規定締約國間如有爭執發生，相約以和平方法解決，而不得使用武力論其形式，似與友好中立條約相差無幾，但不侵略條約，乃爲若干地方比之安全保障條約及中立條約，異常進步。

不侵略條約之首倡者爲蘇聯，而其首先實行者，亦爲蘇聯。在一九二五年蘇聯率先與土耳其訂立不侵略條約。其後與德意志，拉特維亞、波斯、阿富汗、芬蘭、立陶宛、愛沙尼亞、波蘭、法蘭西、意大利、相繼成立。

除蘇俄提倡不侵略條約外，美總統羅斯福亦曾於一九三三年發表重要宣言，籲請全世界各國，簽訂廣汎的不侵略條約。後有阿根廷發起之不侵略、及和解公約，亦於同年十月在巴西京城簽訂，旋有美意等十餘國加入。惟其性質與蘇俄的不侵略條約，則略有區別。

美國式的不侵略條約的特色，卽在不承認主義之規定。如美洲不侵略和解公約規定締約國間禁止侵略戰爭，不得以武力解決領土問題，否則，締約國卽不承認其爲有效。（註二〇）如違反上列條款，締結國應一致以中立國之地位，利用國際法所容許之一切政治法律及經濟方法以制裁之。但不能施用武力或外交干涉。

蘇俄與各國所簽訂之不侵略條約，其有不同之處，在有一特別條款之規定。此條款中規定：締約國一方，如無故侵略第三國時，此不侵略條約卽立行作廢。因如無此條規定，特別對於大國，兩國相互間固可避免侵略，但對第三國，直不啻保障其侵略之安全，此點卽係與安全保障條約絕對不同者也。

［註二〇］關於不承認主義請參考第五章第五節。

其次，究竟「侵略」二字作何解釋？不但在普通不侵略條約沒有明文之規定，即國際法上之侵略的定義，亦殊難確定。蘇俄爲徹底實行不侵略條約，乃於一九三三年二月八日宣布侵略定義，至同年七月間，乃相繼與愛沙尼亞、拉特維亞、立陶宛、波蘭、捷克、羅馬尼亞、南斯拉夫、土耳其、波斯及阿富汗等國締訂侵略定義條約，依據該條約之規定，凡有下列行爲之一者，即認爲侵略國（註二一）：

（一）對他國宣布戰爭宣言者；

（二）雖不布告宣戰而以陸海空軍襲擊他國領土船舶及飛機者；

（三）海上封鎖他國海岸及港灣者；

（四）保護或援助在己國領土內組織而侵入他國領土之武裝團體者。

除規定侵略之決定而外，更規定不得引爲藉口之事情：

（一）國內事情如政治，經濟，社會制度，統治的缺陷、罷工、革命反革命運動以及內戰發生後之混亂秩序。

（二）國際的行爲如他國人之物質的，道德的權益之破壞，外交關係之斷絕，經濟財政之抵制，以及兩國間經濟的糾紛。如此規定則強國即不能藉口自衛權益，安定秩序等等名義而行侵略之實，帝國主義者在「侵略」國的惡名之下，不能不有所忌憚矣。

〔註二一〕關於蘇俄宣布之侵略定義，請參考一九三三年二月十日時事新報，該項原文中載列五項其中除四項大致相同外，尚有一項規定如下：『（四）對他國海岸或海港實行海上封鎖者』。

雖然，不侵略條約以及侵略定義條約，以其性質論之，因無制裁之規定，顯然與一九二八年之非戰公約相似。爲道義上的條約，而在其實效上，却有非承認不可之區別，頗有研究價値。

第十節　集體安全與互助公約

蘇俄提倡不侵略條約，雖然得到相當的成功，但如一國遭受侵略時，依照不侵略條約之規定，均無進一步援助被侵略國之義務。因此，不侵略條約的性質爲消極的，其效能頗覺微小。所以爲積極的防止侵略起見，當然需要進一步的辦法，於是區域互助公約乃在此種要求下，應運而生。

「互助公約」(Treaty of Mutual Assistance) 在過去十數年間，已若干次之試驗，均遭敗績，何以蘇俄敢以無成效的互助公約，而重新提倡？蓋因蘇俄提倡互助公約，乃爲不侵略條約之尾閭，試先述其經過。蘇俄原擬締成一廣汎普遍的互助公約，但此大規模條約，亦如其他條約一樣，因各自利益之不同，頗不易趨於一致。於是不得已，乃進行局部的互助公約。如東歐互助公約，西歐天空公約，多腦河互助公約，均爲喧嚷一時之議題。蘇聯所注意者，厥爲東歐互助公約。於一九三四年首由蘇俄提出，而得法國的贊助，預備包括德、波、捷、立、拉、愛等七國，以期與西歐羅加諾協定相連鎖，完成此集體安全之組織。但中間因受德波之反對，迄未締成。但蘇法兩國爲本身緊切之利益計，爲世界之和平計，仍繼續努力，果於一九三五年五月先成立法蘇互助公約，不久捷克與蘇聯亦締結同樣之條約，如再有數國加入，則東歐互助公約必將完成而更行强化。

此項公約之要點，可分爲下列兩端：

(一)締約國之一方，如受「未經挑撥之侵犯」(Unprovoked Aggression)雙方應在不抵觸國際盟約之義務下，立刻相互援助；

(二)同時並聲明此項公約乃係東歐互助公約之一部，希望以後能成立更廣大之集體安全協定以代替之。

論者或謂，此項互助條約，豈不與過去成爲禍亂原因之同盟條約相似？其實二者的性質，却完全不同。(註二二)

第一、互助公約在防止侵害的互助，而非攻擊或略侵的同盟；

第二、互助公約爲公開的和平條約，凡反對侵略者，均可加入；

第三、互助公約無任何之祕密協定，足惹起第三國之侵略行爲；

職此之故，代表集體安全之互助公約，乃繼不侵略條約之後，以極新之姿勢而出現於保障和平之世界中。

[註二二] 關於相互援助與同盟之差別之理論，請參考劉彥仙編：安全保障問題在國際法上的研究頁四〇以下.

西文參考書

Slascow, G., From Dawes to Locarno, 1931

Strupp, K., Das Werk von Locarno, 1926

Balbareu, C., me Pacte de Paris, 1929

Hassmann, H., Der Kellogg Pakt, 1930

Miller, D. H., The Peace Pact of Paris, 1928

Alexander, F., From Paris to Locarno, 1928

Judet, E., La Politique de. Sécurité, 1931

Wheeler-Bennett, Information on the Problem of Security, 1917—1926

Baker, P. J. N., The Geneva Protocal 1925

Williams, R., The League, the Protocal and the Empire

Baker, P. J. N., Disarmament, 1932

Myers, D. P., World Disarmament, 1929

中文參考書

劉曼仙譯：安全保障之法理的研究。（橫田著）

劉達人著：國際法發達史。（商務）

日文參考書

松田道一編：國際和平關係條約集。

第十三章　國際組織與國際行政

第一節　近代之國際組織

支配國際生活，有兩大原則。一爲生存競爭；一爲社會聯帶。所謂生存競爭者，以國家的利己主義，從事鬥爭，小者則以外交；大者則繼以武力。然而回顧國際的歷史，在鬥爭之另一面，如國際間之文化的，社會的，經濟的連帶關係，已日趨發展，國家卽不得不放棄其排它的自我主義，而作種種的國際協力。協力的結果，則產生若干的國際組織與國際團體；因有多數之國際社團產生，於是國際行政亦卽隨之而發達，用以表示國際之協力也。

波特（P.B Potter）在彼之名著國際組織（An Introduction to the Study of International Organization）中嘗言：『國際協力者，乃國際向統一發展之一昭示及體現，並非創造或促進此種統一之機械。此種國際協力，卽爲此統一之固定方式及表現之所不可缺者，在形態上，彼在四海爲家之成熟統一中，乃極自然之結果。此種結果，卽爲未來文化之靈魂之實現與昭示也。』顧近人之侈談文化外交者，固不能不首先注意「國際組織」也。

此所謂國際組織者，乃指國與國間所組織之國際協力機關而言。近年來因國際交際，日趨複雜，國際組織之發達，亦與時俱進。據國聯調查所得之報告，現有國際一切之協力團體，爲數不下五百。但此數百種之國際組織，猶

僅指在國聯登記或與國聯有關係之團體而言，其他公私團體，尤不勝枚舉。現國聯出版國際組織工作季刊(Quarterly Buelletin of Information on the Work of International Organizations) 及國際組織便覽 (Handbook of International Organizations) 專司記載此項之組織。茲擇其要類如下：（註一）

類別	細則	分計	合計
政治	法律及行政	二二	三三
	國際和平	一一	
經濟	交通運輸	二一	一二一
	農榮貿易工業	二六	
	經濟財政	一六	
	勞工	五八	
藝術科學	學會	七六	一三八
	醫藥衛生	二四	
	教育	二六	
	書目提解	四	
	國際方言	八	

〔註一〕關於國際行政一辭之來源，請參考蠟山政道著國際行政與國際組織第二五三頁以下。Handbook of International Organization.H.P.450

人文	救濟事業	二七	六九
	女權運動	三	
	道德	一五	
	宗教	二四	
改造	運動	二二	三四
	旅行	四	
	文化	八	

凡一種國際組織，常因其歷史的，地理的，政治的環境，而擇其處所。此種國際組織之地理的分佈，亦足重視。茲舉其分佈如下；

國別	都市名	國際社團數	總計數
奧國	Vienna	一四	共一四
比利時	Anlwerp	五	
	Brussels	五二	
	Liege	一	
	Louvain	二	
	Malinees	一	共六一
保加利亞	Sofia	一	共一

加拿大	Ottawa	一	共一
中國	Peiping	一	共一
古巴	Havana	一	共一
	Prague		
丹麥	Copenhagen	五	共六
	Elsinore	一	
愛沙尼亞	Reval	一	共一
法國	Bordeaux	一	
	Bourg-la-Reine	一	
	Orléans	二	
	Paris	一〇一	
	Saint-Di 'e	一	
	Serves	一	
	Serasburg	一	共一〇八
德國	Altenburg	一	
	Berlni	十六	
	Colone	二	
	Dresden	一	

	Frankfort-on-main		
	Hamburg	三	
	Heidhausenbei Werden	一	
	Mainz	一	
	Nurenberg	一	共廿六
英國	Cambridge	一	
	Edinburg	一	
	Enfield	一	
	Glasgow	一	
	London	五一	
	Manchester	一	
	St. Marycray	一	
	Southampton	一	
	Teddington	一	
	Wellington	一	共六〇
匈牙利	Budapest	一	共一
意大利	Cicily	一	
	Florence	一	

	Milan	二	
	Rome	七	
	Turin	二	共一三
拉特維亞	Riga	一	共一
孟拉哥		一	共一
荷蘭	Ammerstol	一	
	Amsterdam	十二	
	De-Bilt	四	
	Groningen	一	
	Hague	十七	
	Eindhoven	一	
	Haarlem	一	
	Herogenbossch	一	
	Leyden	一	
	Utrecht	八	共四七
羅馬尼亞	Galatz	一	共一
西班牙	Madrid	一	共一
瑞典	Stockholm	五	

	Vesteras	一
	Arosa	一
	Basle	四
	Berne	十五
	Econe	一
	Frebourg	五
	Geneva	四七
	Lausanne	五
	Lucerne	二
	Monlereux	一
	Neuchatel	一
	Zurich	六
美國	Augusta	一
	Boston	二
	Chicago	一
	Hawaii	一
	New York City	五
	Loma	一

	Washington	七	
	Yellow Springs	二	共二〇
俄國	Moscow	一	共一
烏拉圭	Montevideo	一	共一

第二節　國際行政之發達

因國際組織之發達，國際行政亦必隨之而發達，乃自然之理。國際行政之萌芽，始於十九世紀中葉以後，以時間爲標準約可分爲三個階段。第一爲大戰以前之國際行政，第二爲大戰期中之國際行政；第三爲戰後以國際聯盟爲中心之國際行政。

第一、大戰前之國際行政——十九世紀中葉以後，國際行政之範圍，多屬於交通、貿易、衛生、風紀、犯罪等事項，其產生之必須若干團體，已如前述。此類協定約可分爲二種，其一爲國家或私人團體依條約之協定，積極的設定國際機關，而予一定之權限；其二爲不設中央機關，而僅締訂一種規約，由國際執行。（註二）

國際行政機關之創設，乃以一八〇四年之萊茵河航行國際委員會爲其嚆矢。其後六十年間繼續設有七個國際機關；由一八六四年至一八九〇年增加十三個；由一八九〇年至大戰前之二十五年間，增加二十三個，其進

〔註二〕 L. Woolf, International Government, p.183

度不可謂不速矣。(註三)

戰前之國際行政，各國雖多參加，每因堅執自國之立場，不予國際機關以積極之權限，故國際行政機關之權限及其手續，不免多所拘束。其所負之任務，僅爲下列數端：(一)關於掌管事項之蒐集情報與通報。(二)各方面意見之交換。(三)依各方面意見與材料之蒐集而作成議題草案，付諸決議。當時國際行政之職責與性質，如此而已。

第二、大戰中之國際行政——因戰爭之爆發，而國際秩序與國際利益，多所變更，關於國際行政遂有極大之影響。現代國家之平時經濟生活，多不能立於自足自給之基礎上，惟賴國際市場以通其貿易。一旦戰事發動，因受軍事威脅，其情形卽爲之大異。於是利益相共之國家，便須超越本國之利益而取得國際的合作，例如聯合國於一九一四年八月在倫敦組織之軍需品委員會 (La Commission internationale de Ravitallement) (註四)以英國爲中心與各聯合國企圖種種協力。其後因戰況之進展，又於一九一六年，締結船舶供給協定，小麥管理局(The Wheat Executive)及聯合國海運參議會(Allied Maritime Transport Council)，由此而聯合國之國際行政，乃日趨於組織化矣。(聯合國戰時組織圖表如次頁)

第三、戰後以國際聯盟爲中心之國際行政——大戰中產生之國際事務機關僅有八個，大戰後旋卽增加至一五七個。國際聯盟爲曠古未有之國際組織，其行政技術之高明，亦至無與倫比。除行政院之自體機關及國際勞

〔註三〕 P. B. Potter, Ibid, pp. 272—73

〔註四〕 A. Satow, Allied Shipping Control, 1921, pp. 134—36

聯合國戰時組織圖表

最高軍事會議
（聯合國首相）
對英戰時購買及財政參議會
對英國際軍需品參議會
食料品參議會
各國代表者委員會
小麥
蓖麻
肉類
砂糖
聯合國海會參議會
執行委員會
船腹
輸入
統計
備船
硝酸鹽
航空機
化學
爆發物
非金屬
鋼鐵
農械運輸
委員會
Program委員會
柔皮
羊毛
棉花
黃麻
亞太麻
木材
紙
煤
膠革
石油
聯合國封鎖參議會
聯合國海軍參議會
聯合國陸軍參議會
聯合國鐵道委員會

工局不論外，尚有下列各委員會，可謂國聯直接之國際行政機關：

(一)委任統治委員會；

(二)薩爾統治委員會；

(三)但澤高等委員會；

(四)上西里西亞混合委員會；

(五)希保移民委員會；

(六)希土交換人口委員會；

(七)希臘難民委員會；

此外又有所謂臨時機關，如：

(一)荷蘭島國際委員會；

(二)阿爾班尼亞委員會；

(三)戰時俘虜歸國委員會；

(四)腸菌病委員會；

(五)經濟封鎖委員會；

(六)軍事管理委員會。

國際聯盟組織系統圖

國聯大會

各國出席全權代表

選出九非常任理事

理事會

秘書處

（分部）

財政部

經濟部

交通部

軍縮部

衛生部

社會人道部

委任統治部

學藝合作部

少數民族管理部

法律部

政治部

情報部

常設國際法庭

推薦

海牙法庭各國團

政治經濟委員會

交通運輸委員會

保健委員會

常設委任統治委員會

薩爾管理委員會

但澤管理委員會

學藝合作委員會

國際勞工大會

政府代表 1

工人代表 2

僱方代表 2

行政院

政府代表 12

工人代表 6

僱方代表 6

國際勞工局

常設顧問委員會

保護兒童青年顧問委員會

鴉片交易顧問委員會

中央鴉片局

統一私法委員會

農業協進會

教育電影協進會

特別委員會

From Schuman, "International Politics"

國際聯盟向以維持世界和平，促進國際協力為職責，故行政院特設國際事務局科，以專職責，並在聯盟規約第二十條規定：

(一)凡公約所定業已成立之國際事務局，如經締約國之認可，均應置於聯合會管理之下。此後設立之國際事務局，及處理國際事宜之委員會，統歸聯合會管理。

(二)凡國際利益事件為普通公約所規定，而未置於事務局或委員會監督之下者，聯合會祕書廳如經有關各國之請求理事會之同意，應徵集並分發各種有用之消息，並予以各種必要或適宜之援助。

(三)凡歸聯合會管理之任何國際事務局或委員會，其經費可由理事會決定列入祕書廳經費之內。

國聯此種規定，顯以國際事務局為中心，統一各種國際行政機關。戰後此種公私機關之增加，實有驚人之數目，而理論與技術之進步，自可想見。上列圖表，乃以國際公約為基礎之有力的國際行政事務機關。

機關名稱	建立年月	地點
國際保護自然顧問委員會	一九一三	Basle
管理輸入非洲麻醉品中央國際局	一九一九	Brussels
國際鐵路運輸中央局	一八九六	Berne
國際關稅公佈國際局	一八九〇	Brussels
國際商業統計局	一九一三	,,
汎美郵政聯盟國際局	一九一二	Monterides

國際電話聯盟局	一八六八	Berne
國際郵政聯盟局	一八七四	,,
國際度量衡局	一八七五	Paris
中美國際局	一九〇八	Guatemala
國際航空委員會	一九二二	Paris
國際病理學命名委員會	一九〇〇	無定址
國際鐵軌統一會議	一八八二	Berne
國際家畜病學會議	一九二〇	Paris
國際交換處	一八八六	Brussels
國際水路局	一九一九	Monaco
國際農業學會	一九〇五	Rome
國際冷藏協會	一九二〇	Paris
國際監獄委員會	一八八〇	Groningen
國際公共康健辦事處	一九〇七	Paris
美國保護商標國際聯盟辦事處	一九二七	La Havane
常設仲裁法庭	一八九九	Hague
國際保護工藝品聯合辦事處	一八八九	Berne

第三節　國際行政之範圍

關於國際行政之分類，前章就國際團體中已略述其梗概，而其分類之標準又有種種不同，渥爾夫（Woolf）及瑞斯（P. Reiach）諸人則以行政之範圍規定，渥爾夫分爲交通、衞生、商工業、及風紀犯罪等四類，（註五）瑞斯則分爲交通、經濟、衞生、警察、科學及地方目的等六類。（註六）日本國際行政學之新進學者臘山政道氏亦分爲：（一）交通——如萬國郵政聯盟（The Universal Postal Union），萬國電信同盟（The Universal Telegrafhic Union）萬國鐵道貨物運送同盟等等。（二）公共衞生及防疫——如巴黎之國際衞生局，遠東熱帶病學會議等，汎美衞生同盟，國際雅片同盟，聖地巡禮之國際行政等。（三）商工業及金融——如關稅公表國際事務局，度量衡同盟，拉丁貨幣同盟。（四）風紀及犯罪。

又據國際行政專家賽爾氏（J. A. Sayre）認爲國際行政機關之分類，應以各該機關所有權能之大小強弱爲標準，（註七）約可分爲三大類：

第一類、各締約國對該行政機關有充分之監理權，如國際砂糖委員會，中央萊茵委員會等。

〔註五〕 Woolf, Ibid, P. 183

〔註六〕 P. Reiach, Public International Unions, pp. 12—15

〔註七〕 Sayre, Experiments in International Administrations

第二類、各締約國之監理權祇限於某種特殊事項，如多腦河國際委員會，國際衛生委員會，剛果委員會，黃浦江水路局等。

第三類、各締約國對其行政機關，幾乎全無監理權者，如萬國工業權保護同盟，萬國郵政聯盟等。

右述之分類法，雖各有其特色，然尤不足使人滿意。新近國際行政學者西爾氏(H. L. Hill)則用綜合的分類方法，有以行政之目的而分者，有以管理之機關如何而分者，而其主幹則為國際委員會 (International Commission)，國際管理(International Control)及國際聯盟直接之國際行政及委任統治之國際行政四者，(註八)斯又獨具體裁矣。

依法學者之見解，如日人橫田喜三郎氏則謂，國際行政乃除却國際司法之國際法的適用。易言之，凡不依裁判手續而適用國際法之一切行為者均包含在內。按其手續分類，則有下列之兩種：一、由國際機關所適用，如國際聯盟之行政，可稱之為直接國際行政；二、由國家而適用國際法者，可稱之為間接國際行政。而間接的國際行政，佔有原則的地位，其範圍極廣泛，例如國際河川之管理等，海港國際制度，陸空交通之國際行政，無不屬此範圍之內。(註九)

顧上述各類國際組織與國際行政機關，均為國際外交一外苑，國際外交變動之一重大因素，信無疑義。苟以

[註八] Hill, International Administrarions, 1931.

[註九] 橫田著國際法上卷頁一五八以下。

篇幅關係，不克一一摘述，以觀其外交上究有若何之影響，有幾何之效果。因此吾人只能就國際組織及國際行政中之最重要問題，加以研究。

第四節　國際行政之問題

國際行政為近代國際外交行政之一種，亦即新興外交科學之一部門。而國際合作之必要的條件，須視國際行政之技術如何。在一國內之行政，往往以階級關係為其基礎，即所謂上下關係（Organisoerte Uber und Unterordnung）；而國家與國家之共同行政理論上乃立於絕對平等的地位，即所謂並立關係(Nebenordnung)，因國家有強弱之別，事實上其權利與地位，難免軒輊，(註一〇)即主權關係亦不免隨之而異。此種根本的事實上的限制，乃成為研究今日國際行政之絕大的困難。以技術觀點言之，則如（一）豫測（la Prevoyance）（二）組織(l'organisation)(三)協力(la coordination)(四)統治(le contrôle)(五)指揮(le commandement)均為必要之論點。(註一一)惟此等重要問題，不克縷數，茲舉其犖犖大端，加以檢討焉。問題為何？簡言之，即：

（一）國際行政機構與參加國之主權關係。

（二）國際行政機關之監督；

〔註一〇〕 G. Jellinck, Die Lehre von den Staatenverbindungen. ss. 93—94

〔註一一〕 H. Fayol, Administration industrielle et générale, p. 13

(三)國際行政會議之議決制度；

(四)國際行政機關之人員；

(五)國際行政機關之經費；

茲更分述如下：

第一，國際行政機構與參加國之主權關係：

(一)有若干行政機構完全與政府體系分離，此等個人自不受政府之轄治。例如國際聯盟之祕書長，各種國際聯合之人員，他如多腦河國際委員會等。

(二)國際行政之方法則由參加國參與行政，此種行政之委員會均有參與國代表參加。例如德國賠款委員會，則由美、英、法、意、比及 Ser-croat-Slovene 諸國正式遣派代表。他如薩爾管理委員會（Saar Basin Governing Commission），應由國聯遴指五人，其一人為當地之土人，但另一人則必須為法國人。

(三)另一部公共的國際聯則合採用上述兩種方法，即凡委員會及其官員均由國際法令聘請之。例如多腦河國際委員會之祕書長等，則不受國家之管理。同樣度量衡事務局則須受一委員會之支配與監督。由此觀之，如委員會無獨立管理之權，則設一事務局執行事務，委員會則僅負監督之責。

(四)如德上之A級委任統治地，其行政人員均係當地之人，僅受國聯之監督。

(五)國與國之聯合，如一九二八年尼加拉瓜之選舉，則由美尼兩國共同管理之。

第二、國際行政機關之監督：

按國際行政機關之形式頗不一致，有爲各國直接會合之國際機關，而由參與國共同監督。有爲多數國家會合由某特定機關管理，其監督方法，自不能盡同。究竟此種行政機關之監督採取何種方式，爲國際行政中之一重大問題。

就現行一般情形而言，其監督方法，約可分爲三種：卽(一)因地理或政治的便宜關係由某一國代理監督者；(二)由國際監督，卽由各參與國共同監督者；(三)由國際聯盟直接監督或聯盟委託某特定機關監督者。茲特摘數例如下：

(一)由國家監督者：

(一)萬國郵政聯合事務局；

(二)萬國電報聯合事務局；

(三)商業統計事務局；

(四)稅率公表事務局；

(五)工業所有權保護事務局；

(六)鐵路運輸中央局；

(七)汎美登記商標事務局。

(二)由國際監督者：

(一)國際米突聯盟；

(二)國際農業協會。

(三)由國際聯盟監督者：

第三、國際行政會議之決議制度：

一國除有特定約定外，其是否加入國際行政之組織，乃屬該國家自己主權以內之事。換言之，即凡加入國際行政之機構，必須由該國之同意，故此同意之國家，直可視為國際行政之基礎。

因此，凡國際行政會議之決定，例應各國平等，而採全體一致之辦法，但此僅能見於極重大之會議中，就一般言，有三種辦法：

(一)全體一致制；

(二)三分二之大多數制；

(三)多數制。

例如萬國郵便聯盟，其規約即非常例可比。該聯盟會議中，如盟約中若干基本條文，非經全體同意，不能修改，但其餘十三款須三分二之大多數即可修改，至於盟約解釋，則過半數即可。又如國際度量衡規約中第十條規定，

凡決定問題，則由投票數之大多數決定，如贊否相等，則由主席投票決定之。君士坦丁堡衛生及多腦河委員會亦採多數制，近來各國之決議制度已經放棄一致通過之原則，而代以多數表決制。

至於國際行政之統治，是否由全體參與國參加，抑由多數國參加？亦屬問題。例如多腦河國際委員會規定，由出席人員之三分二決定之。愛爾倍河委員會則採多數制。但該約中亦有一特別之例外，即凡決定河務之事項，必須出席七國以上方能開會，至於選任秘書長及助理祕書長，則須由全會一致同意。在凡爾賽條約中規定賠償委員會，除有六項問題，例需全體一致外，其他問題概採多數制。

第四、國際行政機關之人員

此項問題可分爲二方面，一爲主權者之人數問題，一爲行政部分之人位問題。因多數之國際行政機關多採兩重組織，卽一爲委員會主統治；一爲事務機關，主行政事務。前者因其人員之多寡及關係國與關係國之應否參與，往往足以影響重大的決定；後者，因受國家偏見之拘束，自有輕重表裏之分。按純理言之，國際行政機關本立於平等的合意之基礎上，其人員自應絕對平等。但又以國際利害關係之輕重，專門人才之多寡，地理上之限制，政治上之特殊壓力，豈能一一如人願。例如薩爾統治委員會之目的，卽在決定薩爾之歸屬；其委員中乃必有法國人一員，何以必無德國人？此卽政治上之至不平等者。又如在常設仲裁法庭中，其擇請法官雖平等，但選舉國家則有若干國家不得享受此等權利。海峽委員會於一九二三年在洛桑簽訂公約，規定各國均派代表一人，但土耳其代表以地理之宜，得任主席。又如共同領地（Codominion）中，如丹吉爾（Tangier）城之行政，蘇丹之勢力則較任何國

為強。至於凡與德國有關之痾得河委員會，愛爾倍河委員會，以至賠償委員會，則皆絕對不平等，茲擇舉與戰敗國德國有關之委員會之人員如下：

行政機關名稱	人員
聯合國管理德國軍事委員會	五
愛爾倍河委員會	一〇
奧德河委員會	九
海峽委員會	一〇
薩爾行政區委員會	五
聯合國管理萊茵區高等委員會	四
賠償委員會	七
中萊茵委員會	一九
上西里西亞人民投票委員會	四

（註一二）

至於行政人員之分配，目下各國文獻尚無詳確之數字可供研究。（註一三）故僅與國聯行政人員之國籍分配，

〔註一二〕 Hill, Ibid, p.18

〔註一三〕 White, The Struture of Private International Organization

以資參考。先將國際行政院職員之人數，及其增加率列表如下：

年次	總數	常設官員		
一九二〇	一八三	一八三	—	—
一九二一	三四七	二八五	—	三一
一九二二	三六八	二九六	一七	二三
一九二三	三八六	二六八	三九	四〇
一九二四	四二四	二九五	四九	四八
一九二五	四四二	二八八	六九	四七
一九二六	四六七	三二二	三四	六八

（註一四）

在此五百餘職員中，其國籍之分配，依據國聯公報列表如下：

國名	人數
英國	一二六
法國	八九
瑞士	一六五
意大利	二八

〔註一四〕 League, Official Journal 9th Year, No. 11. 1929, pp. 1859—1877

國別	人數
日本	五
德國	一六
丹麥	六
比國	一一
美國	二
其他	二九

（註一五）

上表所應注意者，即爲瑞士人數特別之多。此即因瑞士之地理及方言之便宜，故多適於單純之事務員。若中樞機要之政吏，自非英法莫屬。而在我國以經費言曾按納四十六個單位，而參與人員不過數個下級職員，殊堪痛心，此殆爲國力强弱關係，而非可以口舌爭也。

第五、國際行政機關之經費：

國際行政機關，其規模既爲國際的，小則不下數國，多則五六十國，其用費自不在少數。例如國聯每年之經常費，約在一千七百餘萬金法郎，如此龐大之數目，究如何負擔，實一重要問題。

以理言之，各國在國際行政機關，如享同一平等之權利，亦必擔負同一之義務。而實際上，各種機關之設立，往往因政治經濟的利害關係之輕重，其所受實質之利益，乃以所負之義務成反比例。蓋今日之政治勢力，有形無形

[註一五] League, Official Journal, 9th Year, No. 11. 1929, p. 1858

間，仍受大國之支配。不僅如此，各國之富力懸殊，亦不能無影響，如美國之國富爲七六二，三五六百萬元；而英國則爲二二三六，三三○百萬元，俄法日諸國，尤不及英國之半。我國雖名爲世界大國之一而其國富力量尤不及美國二十分之一。(註一六)又以國家財政言之，亦不足與列強爲伍。

國聯經費之分擔，乃以面積人口國富等算成若干單位，再依比例分配之，國聯會費之規定，最初係按萬國郵政聯盟事務局經費之比例分擔。然此種分配方法，對於擔負甚重之國際聯盟，自難適用。一九二○年第一次大會中曾有所辯論，第二次大會最後決定應予修正，乃規定：「國聯經費應由盟員國依大會所決定之比例分擔之。」經一九二四年八月中批准生效。現行辦法，以單位爲五二八九金圓，每一國所分之單位係根據一九一三年各國收入額及一九一九年之人口數決定。茲舉其分配單位及其納費數額如下：

	入會期	面積（千方哩）	人口（萬）	每年會費（金佛郎）	納費單位
南非聯合國（甲）	一九一○	一，九八五	七六○	四五六，四八三	一五
亞魯班尼（乙）	仝	三○	八○	三○，四三二	一
德國（丙）	一九二六	四七○	六，三○○	二，四○四，一四三	七九
阿根廷（乙）	一九二○	二，七九七	九五○	八八二，五三三	二九
奧大利亞（甲）	仝	七，七○○	六四○	八二一，六六九	二七
奧國（丙）	仝	八三	六五○	二四三，四五七	八

〔註一六〕見日本國勢圖會頁二七。

比國（甲）	仝	三〇、	七九〇	五四七，七七九	一八
波利維亞（甲）	仝	一，五六八	二九〇	一二一，七三九	四
英國（甲）	仝	二三〇	四，二九〇	三，一九五，三八〇	一〇五
保加利亞（丙）	仝	一〇三	五七〇	一五二，一六一	五
加拿大（甲）	仝	九，六五九	九一〇	一，〇六五，一二七	三五
智利（乙）	仝	七五一	四三〇	四二六，〇五一	一四
中國（甲）	仝	二，一二九	四八，五五〇	一，三九九，八八一	四六
哥倫比亞（乙）	仝	一，二〇〇	八〇〇	一八二，五九三	六
古巴（甲）	仝	一一四	三三〇	二七二，八九〇	九
丹麥（乙）	仝	四四	三四〇	三六五，一八六	一二
都美尼堅（丙）	一九二三	四八	一二〇	三〇，四三二	一
西班牙（乙）	一九二〇	五〇五	二，二二〇	一，二一七：二八七	四〇
愛土東尼亞（丙）	一九二一	四七	一一〇	九一，二九七	三
愛烏比（丙）	一九二三	一，一二〇	八〇〇	六〇，八六四	一
芬蘭（丙）	一九二〇	三八八	三五〇	三〇四，三二二	一〇
法國（甲）	仝	五五〇	四，〇九〇	二，四〇四，一四三	七九
希臘（甲）	仝	一二七	六二〇	二一三，〇二五	七
特馬拉（甲）	仝	一〇九	二〇〇	三〇，四三二	一

海地(甲)	仝	二八	一二〇	仝	一
漢都拉(甲)	仝	一五〇	八〇	仝	一
匈牙利(丙)	一九二二	九二	八六〇	二四三，四五七	八
印度(甲)	一九二〇	四，六七五	三一，六九〇	一，七〇四，二〇二	五六
伊拉(丙)	一九二二	三七一	三三〇	九一，二九七	三
愛爾蘭(丙)	一九二三	六八	二九〇	三〇四，三二二	一〇
意大利(甲)	一九二〇	三一〇	四，一一〇	一，八二五，九三一	六〇
日本(甲)	仝	六八〇	八，三四〇	仝	六〇
拉東尼(丙)	一九二一	六五	一九〇	九一，二九七	三
里比利亞(甲)	一九二〇	一〇三	二五〇	三〇，四三二	一
里端尼亞(丙)	一九二一	五五	二三〇	一二一，七二九	四
魯森堡(丙)	一九二〇	二	三〇	三〇，四三二	一
墨西哥(丙)	一九三一	一，九六九	一，六三〇	四二六，〇五一	一四
尼加拉瓜(甲)	一九二〇	一〇八	六〇	三〇，四三二	一
挪威(乙)	仝	三二三	二八〇	二七三，八九〇	九
紐絲倫(甲)	仝	二六九	一四〇	三〇四，三二二	一〇
巴拿馬(甲)	仝	八八	五〇	三〇，四三二	一
巴拉圭(乙)	仝	四五七	一〇〇	仝	一

荷蘭（乙）	仝	三二	七八〇	六九九，九四〇	二三
祕魯（乙）	一九二〇	一，三八二	六二〇	一五二，一六一	九
波斯（乙）	仝	一，六二六	一，二〇〇	二七三，八九〇	五
波蘭（甲）	仝	三八八	三，〇五〇	九七三，八三〇	三二
葡萄牙（甲）	仝	九〇	五一〇	一八二，五九三	六
羅馬尼亞（甲）	仝	二九五	一，七九〇	六六九，五〇八	二二
沙爾維多（乙）	仝	三四	一七〇	三〇，四三二	一
暹羅（甲）	仝	五一八	一，一五〇	二七三，八九〇	九
瑞典（乙）	仝	四四八	六一〇	五四七，七九七	一八
瑞士（乙）	仝	四一	四〇〇	五一七，三四七	一七
捷克（甲）	仝	一四〇	一，三六〇	八八二，五三三	二九
土耳其（丙）	一九三二	七八七	一，五二〇	三〇四，三二二	一〇
烏拉圭（甲）	一九二〇	一八六	一九〇	二一三，〇二五	七
委內瑞拉（乙）	仝	一，〇二〇	三〇〇	一三二，一六一	三
猶克斯拉夫（甲）	仝	二四八	一，二一〇	六〇八，五四四	二〇

至於萬國郵政聯盟之經費分七等，每等則按其代表人員之多寡，以定成若干單位，茲舉其等額與單位如下：

	分類	
16	I	25
2	II	20
16	III	15
7	IV	10
9	V	5
23	VI	3
10	VII	1

(註一七)

國際農業協會，國際公共衛生局等亦分代表爲若干組，並按各組實力，而定投票權之多寡。例如國際農業協進會分五組：第一組員得五票，擔負會費十六單位；第二組四票，八單位；第三組三票，四單位；第五組一票，一單位。此種擔負經費之多寡，即直接影響其投票權。

〔註一七〕 Hill, International Administration

西文參考書

Brown, P.M., International Society.

Potter, P. B., Introduction to the Study of International Organization.

Woolf, B. S., International Government.

Hughan, J. W., International Government.

League, Handbook of International Organizations.

Renich, Public International Union.

Morley, The Society of Nations.

Mower, E. C., International Government. 1932

Bowman. I., The New World.

Hershey, A. S., The Essentials of International Public Law and Organizations.

Sayre, F. B. Experiments in International Administration, 1919

Barnes, G. N., History of International Labor Office, 1926

Hill, N. L., International Administration, 1931

Hodges, International Organization, 1935

日文參考書

蠟山政道：國際政治與國際行政。

第十四章　國際立法與國際法典

第一節　國際立法之涵意

國際法治主義爲近代國際社會之一偉大理想。即用法律管理國家間之關係，使國家得按世界之共同利益，共同秩序而依法行動之謂也。此種國際法規之制定，是爲國際立法(International legislation)。(註一)

國際立法有二種意義。其一，爲依國際會議制定國際法規；其二，乃將若干國際法規使之趨於一致。蓋規律定國際行動之軌範，本非全以成文法爲限；同時尚有許多國際慣行，由歷史相沿，積成今日牢不可破之習慣。因此，國際立法又可分爲慣行的立法及制定的立法兩種。從另方面言之，國際間之法規有規定國家間之基本關係者，謂之爲國際法；(其中包含國際公法，如國際行政，國際海上公法，國際刑法，國際刑事訴訟法；又國際司法，如國際民法，國際商法，國際海商法，國際民事訴訟法等；)而規定國際間之一特定行爲之法規，謂之爲國際普通法。

以外交之觀點而研究國際立法，即不能從片面着眼；換言之，兼須兼顧普通國際法規及國際根本大法之國際法，試觀一般國際立法之趨勢焉。

〔註一〕國際立法一詞，亦間有稱之爲世界立法(world legislation)，國際造法(international law making)或準立法(quasi-legislation)者，如 Keen 及 Garner 等學者是。

第二節　國際立法之發達

國際立法之發達，以歷史上言之，似爲十九世紀始創見者。當十八世紀時，多數國家尚無必要促進廣大之國際合作。迨至產業革命發動，始對外交關係開一新領域，然亦多由於十九世紀上半葉交通運輸之發展所致。一八一五年之維也納會議及一八五六年之巴黎會議均有貴重之國際立法，其影響於國際法者最大。一八六四年在巴黎開國際電報會議，是爲國際立法之嚆矢。自是，國際立法乃漸步入一新階段。國際法大家莫爾氏(John Bassett Moore)嘗言：『過去百年間之業蹟，即在國際關係之統治上而最可注意之一事，厥爲「國際立法」誠大有益於國際法之變更與改良也。』（註二）

由國際立法之見地言之，國際立法之發達，約可分爲三個時期：由一八一五年維也納公會至一八五六年巴黎公約爲第一期；由巴黎和約至一九一四年爲第二期；大戰以後，由巴黎和會爲一轉機，而入一新時代。由各時期國際立法之內容觀之，第一期中國際立法則多係各種政治會議之附帶產品；第二期除政治的公會兼有涉及國際立法事項者外，而專門召集規定國際法規之會議亦迭次出現。（見國際會議章）大戰之後，以國際聯盟爲中心之國際立法工作，乃有嶄然革新之氣象。茲分述各期之概略。

第一期——一八一五年之維也納公會乃歷史上有名之國際會議，除成立若干改變歐洲版圖及主權之協

〔註二〕 Proceeding of the American Society of International Law. 1907, p. 252

定外，尚宣布樹立三項國際法規之原則：即（一）國際河流航行自由，（二）禁止奴隸買賣，（三）釐定外交代表之等級。一八一八年之愛克斯拉沙倍爾(Aix-la-Chapelle)公會對外交使節之等級加以補充。一八三一年及一八三九年之倫敦協定規定比利時之中立，（瑞士之中立早經維也納公會承認）盧森堡之中立復於一八六七年之倫敦會議爲列強所承認。除上述之政治的國際立法而外，一八四一年在倫敦曾訂有禁奴公約；同年並訂有近東中心問題之海峽問題，與非武裝有重大關係。

第二期乃以一八五六年之巴黎公會進入一新階段。在此前半世紀中爲歐洲政變改革最活躍之時期，故政治協約甚多。迨入十九世紀中葉以降，因產業革命之激變，交通工具之發達，乃使國際生活大形轉變，於是除政治問題而外，又產生若干國際的新問題；爲適應此新問題際秩序，自然產生若干新的國際法規。綜觀此期國際立法之新事業，約可分爲三方面，（註三）（第一）爲國際行政之發達——即行政的國際立法，如一八六五年之國際電信協定；一八七五年巴黎萬國度量衡公約；一八八六年在瑞士締訂之保護文學藝術版權協約等是，其性質主要在國際聯合行政及國際共同福利方面之立法。（第二）爲法權及法規衝突事項之立法，如一八九六年海牙規約（規定民事司法程序）爲討論國際司法問題，在海牙亦曾開過四次會議（一八九三年，一八九四年，一九○○年及一九○四年）其中關於婚姻事項之法律衝突，離婚及未成年者監護權之協約，均次第成立矣。（第三，）戰時規約之國際立法，如一八六四年日內瓦公約（傷病軍人待遇）一八六八年之聖彼得堡宣言（禁止爆

〔註三〕 此項分期法採 Hudson 及周鯁生之主張，見周鯁生氏著國際立法之新發展頁一七八以下。

炸物，）迨至一八九九年及一九〇七年，兩次之海牙會議，尤製定若干可貴之國際立法。此期內，國際立法之發達，其形勢大致如次：（註四）

年次	件數
一八六四	九
一八六五	七
一八六六	三
一八六七	三
一八六八	四
一八七〇	一
一八七一	二
一八七二	一
一八七三	三
一八七四	一
一八七五	一
一八七六	一
一八七七	二

〔註四〕 Hndson, International Legislation, Vol. I. Introduction

一八七八	七
一八七九	一
一八八〇	六
一八八一	二
一八八二	二
一八八三	三
一八八四	二
一八八五	十
一八八六	七
一八八七	三
一八八八	二
一八八九	十四
一八九〇	三
一八九一	九
一八九二	一
一八九三	二
一八九四	一
一八九五	一

一八九六	一
一八九七	十
一八九八	二
一八九九	八
一九〇〇	一
一九〇一	一
一九〇二	十八
一九〇三	一
一九〇四	四
一九〇五	五
一九〇六	十七
一九〇七	二四
一九〇八	三
一九〇九	三
一九一〇	九
一九一一	十七
一九一二	九
一九一三	七

一九一四	五
總計	二五九

此等發達之結果，乃築成今日國際重要法規之基礎矣。

第三期大戰之後，一方面由人類反戰思想之增長，而一致渴望和平；另一方面因科學技術特別進步，人類共同生活範圍之擴張，國際立法亦隨之而日見成效。尤以國際聯盟及國際勞工局成立以來，使國際立法事業之進步，大有一日千里之勢，（由一九二〇——一九三一年國聯主宰下之國際立法有五十六件，國際勞工大會之勞工立法有三十一件。）（註五）於是方法日新，技術亦愈嚴密，而其立法之主體，除由國際之特定機關製定，常以議會立法之手段。（註六）據韓德遜氏之統計，自一九一九年至一九二九年之十年間國際立法約共二百二十八件（附屬文件不計），足當過去一世紀之總數，其進步之驚人，可由下列一表證明之。

大戰後國際立法條約一覽表

年次	立法次數
一九一九	一六
一九二〇	二一

〔註五〕見一九三一年國際聯盟年鑑，國際祕書處出版

〔註六〕Hill, The Public International Conferences

一九二一	二七
一九二二	一三
一九二三	三四
一九二四	二三
一九二五	一八
一九二六	二二
一九二七	二一
一九二八	二五
一九二九	一九
總計	二三八

（註七）

不僅數目增多，即其立法事業之範圍，亦隨之而擴張。依韓德遜氏之分類，約有三十個部門，玆並列表如下：

國際立法條約分類表

門類	次數
航空	七
農業	一〇

〔註七〕 Hudson, Ibid

仲裁和解	一四
軍備限制	六
交通運輸	二一
關稅	九
經濟關係	九
教育	二
財政貨幣問題	一一
保健	一〇
工業權	八
國際機關	一八
國際私法	八
國際公法	一一
國際河川	九
勞工	三四
國聯	一〇
麻醉品	二
文物保存	二
委任統治	一

海法	一二
少數民族保護	七
航行	一四
雅片	二
常設國際裁判法庭	八
警察關係	八
政治關係	一九
郵政	三一
救濟	九
鐵路	三
賠償	二
社會問題	六
TANGIER	一
電務	五
戰爭	三
度量衡	一
總計	三三三

（註八）

第三節　國際立法與國際法典之淵源

以上關於國際立法事業之發達，已作一概括之觀察。但此種觀察之目的，惟在明瞭歷史進化之趨勢與夫未來之路徑而已。吾人苟進一步研究國際立法事業，則深知維繫國際根本關係之國際大法，尚欠完備。一般人偶聞此言，或亦驚疑不止，其實國際法之於今日乃世界上進步最遲緩，性質最脆弱之法律，如不加以改進與統一，則國際行動，必更無所規範，無所制馭。

溯自一八一五年維也納會議可謂為國際立法之發端。維也納會議之主要目的，雖非為國際立法而召集，但集各國代表於一堂，單訂各國一致遵行之國際公法之條文，實為國際立法從來未有之機關。會議所訂立之國際法則，雖僅拘束與會國之行動，但因所訂各款非常適合實際需要，影響所及，各國莫不接受而誠意履行。一八一五年三月九日之議定書，以及一八一八年愛克斯·拉沙派爾會議附款，經公認為外交使節分類之成文法律者，垂一世之久，至今仍屬遵行。維也納會議之決議案確立各國商船在歐洲國際河流自由航行之原則，在一九二一年巴塞朗納條約（Barcelona）未成立以前，此決議案乃國際河流公法之基本原則。一八五六年之巴黎會議，即未參加會議之交戰國亦皆遵行；巴黎宣言之規定，幷已規定於國際公法之中矣。

十九世紀中葉以後，國際關係日形複雜，國際問題日形增多；舊日觀念與法則已不足以應用於新發生之問

〔註八〕 Hudson, Ibid

題。反之，國際問題之解決，有待於國際會議之共同討論，成立共同遵行之條約；因此，國際立法會議，乃日見增多。國際立法條約亦如雨後春筍孳生不息，而與會代表之額數亦隨之增加。有時因實際之需要，會議常繼續舉行，結果產生各種會議記錄。在某種特殊情形之下，討論特殊問題之會議的召集，有爲某少數國家之特權。例如關於海上公法會議常由比利時提議召集；其他航海問題，常爲英國政府；國際司法問題，常爲荷蘭政府所提議召集。會議愈多，斯立法之精神愈臻健全之地步，而法規遂爲人所重視。

茲再舉歷來國際法之重要法規如次：(註九)

(一)維也納最終議定書（一八一五年六月九日簽字）內分四件：

(1)瑞士之永久中立（第一一八條第十一項）

(2)國際河川之自由航行（第一〇八條——一一七條）

(3)廢止黑奴買賣（第一一八條第十五項）

(4)外交官之種類（第一一八條第十七項）

(二)愛克斯拉沙倍爾會議議定書（一八一八年十一月二十一日簽字。）

(1)外交官之種類（在代理公使之前加入代辦）

(三)倫敦條約（一八三一年十一月十五日）

〔註九〕 請參考松原一雄著現行國際法上卷頁六二八以下。

(1)比利時之永久中立。

(四)巴黎宣言(一八五六年四月十六日)

(1)海戰法規四項。

(五)日內瓦條約(一八六四年八月二十一日成立,後經一九〇六年七月六日之改正)——即紅十字條約。

(1)凡未加入修正條約之國家之間,乃適用第一次之紅十字條約。

(2)一八六八年日內瓦條約追加條款。

(3)日內瓦條約之原則亦適用於海戰。

(六)倫敦條約(一八六七年五月十一日簽訂)

(1)盧森堡之永久中立(第二條)

(七)聖彼得堡宣言(一八六八年十二月十一日)

(1)禁止使用四百格蘭姆以下之爆發性及燃燒性之射擊物。

(八)柏林條約(一八七八年七月十三日)

(1)確定保加利亞,孟德尼格羅,羅馬尼亞,塞爾比亞之地位。

(九)剛果會議議定書(一八八五年二月二十六日)

(1)剛果河流域各國商民之通商自由;

(2)同上地域之禁止奴隸買賣；

(3)剛果地方之採擇永久中立；

(4)剛果河及尼其爾河之自由航行；

(5)菲洲海岸之先占。

(十)君士坦丁堡條約(一八八八年十月廿九日)

(1)蘇彝士運河之中立及自由航行。

(十一)布魯塞爾廢奴議定書(一八九〇年七月二日)

(1)禁止菲洲之奴隸買賣；

(2)取締菲洲之酒精商業。

(十二)第一次海牙和平會議之條約及宣言(一八九九年七月二十九日)

甲、三條約：

(1)和平處理國際紛爭條約；

(2)關於陸戰法規慣例條約；

(3)日內瓦條約之原則適用於海戰。

乙、三宣言：

(1)禁止由輕氣球下投射爆烈物之宣言;

(2)禁止窒息投射物宣言;

(3)禁止達姆彈宣言。

(十三)海布斯佛特條約(一九〇一年十一月十八日)

(一)巴拿馬運河之永久中立等。

(十四)第二次海牙和平會議十三條約及一宣言(一九〇七年十月十八日)

(1)和平處理國際紛爭條約。

(2)限制收回契約上之債務使用兵力條約。

(3)開戰條約。

(4)陸戰法規慣例條約。

(5)關於陸戰中立國及中立人之權利義務條約。

(6)關於開戰時處理敵國商船之條約。

(7)商船改裝軍艦條約。

(8)關於敷設海底自動水雷條約。

(9)關於戰時沿海軍力砲擊規約。

(10)日內瓦條約之原則適用於海戰條約。

(11)關於限制海戰中行使捕獲權之條約。

(12)設立國際拿捕審查所條約。

(13)關於海戰中中立國之權利義務條約。

(14)關於禁止由輕氣球投射爆裂物之宣言。

(十五)巴黎國際航空條約(一九一九年十月十三日)

(1)平時航空法規。

(十六)對德和平條款

(1)關於國際河川。

(十七)聖日爾曼條約(一九一九年九月十日)

(1)關於取消兵器彈藥之輸出。

(十八)常設國際法庭織組法(一九二〇)

(十九)華盛頓海軍條約(一九二一——二年)

(1)限制使用潛水艇及毒瓦斯。

(二十)日內瓦議定書及羅迦諾公約(一九二四年)

(1)相互保障及強制仲裁之原則。

(廿一)巴黎非戰公約（一九二八年八月廿七日）

(廿一)倫敦海軍協定（一九三〇年四月廿二日）

第四節　國際法典之編纂

國際法規之發達，雖能如此繼續增高，然尚不足應付此國際生活之要求，以使國際法規有系統的整個的發展。易言之，在國際法的發達速度言，已不滿足；而又常受國家的排他主義影響，不能成為國際間共同的根本大法。在歐戰前所成立之幾許法規，今已多數不能適用，甚或尚屬闕如。究其原因，第一、大戰時所產生之新式武器以及戰鬥方法，使舊式法規之基礎全部搖動，例如戰前無潛水艇及飛機，關於潛水艇與封鎖問題，軍事機與無防禦都市之爆擊問題，即無一定之準據，其他關係海洋自由主義與戰時禁制品，商船改裝軍艦等問題，亦然。(註一〇)第二，大戰後國際間之政治的經濟的制度發生巨大變化，因政治制度之不同，國際法規亦不得不受極大之影響。試觀蘇俄自大革命以來，其法制與其他國家迥乎不同。在外交習慣上，首先廢棄維也納會議以來所傳統之外交官之階級制度，(註一一)以示國家平等原則之徹底。其他如經濟制度之托拉斯化，國際間之商法，破產法，亦均起若干的

〔註一〇〕關於歐戰對國際法規之影響，請參考：Garner, International Law and the World War 第三十七章或拙著國際法發達史。

〔註一一〕Taracouzio, The Soviet Union and International Law, P. 165

變革。第三、尙有若干基本問題，未得解決，如沿岸海領制度，國籍法之抵觸，國際法之時效問題，自衛權之解中，立釋地位問題，裁制問題間之紛爭等。

國際間有識之士，深感國際間有共同依法定程序，研究編纂國際法典(Codificaton of International Law)之必要(註一二)因現行之國際法，在國際新情狀之下，既須充分改訂與確立。惟欲使國際法成爲一部完備的法律，卽不能重蹈過去零星斷爛之覆轍，更須羣策羣力作一有系統之工作，方克達此目的。

原來國際法典之創意，首爲十八世紀先哲邊沁(Bentham)十九世紀中如鄧德黎(Dudley)爭德(Field)布蘭玆里(Bluntschli)福利(Fiore)諸氏均亦負盛名。十九世紀後半葉國際立法會議之繼續舉行，益使編纂國際法典之可能與信念加强。如美國法學家路特(Root)氏深以國聯規約未設國際法規之制定方法爲憾，迨國際聯盟成立以來，多數學者政治家乃切望國聯能從事此項重大工作。故於一九二〇年在海牙起草國際法庭規約之國際法學家委員會議，決議左列四項，以建議於國聯：

(一)確定從來國際法之規則，受最近戰爭影響之部分。

(二)議定對戰爭影響以及戰後事態變遷所應修正或追加之國際法規。

(三)設法融合及調整從來成爲爭端之種種意見及主張。

(四)考慮制定從來國際法上尙未充分規定之國際司法上所必要之規則。

[註一二] 詳見一九一五年四月號美國國際法雜誌 Garner, Some Obervations on the Codifieacation of International Law.

不幸同年十二月十九日之聯盟總會，因時機尚未成熟而罷。(註一三)

至一九一四年九月八日第五次之聯盟會議，瑞典代表 Baron Marks von Wurtemberg 又有要求國聯編纂國際法典之重大提案，於是乃決議設立專家專門委員該項決議之要點有三：

(一)對於現今最宜而且能依國際協定以規律之國法諸問題，擬出一暫行的目錄；

(二)於聯盟祕書處將目錄通告各國政府(不論會員與非會員)，徵得其意見後，審查其回答。

(三)對於執行部報告充分成熟之問題及準備開會議決此等問題應取之程序。

專家委員會於一九二五年四月開會，一九二七年五月在國聯行政院提出報告，並舉七個項目，認為業經成熟，可交國際討論，茲錄其項目如下：

(一)國籍法之衝突。

(二)領海之特殊問題——關於對領海內外國商船之裁判管理權。

(三)外交官之特權及免除問題。

(四)對外國人損害之國家責任問題(由王寵惠博士擔任。)

(五)關於國際會議之手續，締結或起草條約之規則問題。

(六)遏止海賊問題(王寵惠博士擔任一部，)

[註一三] League of Nations Assembly, Dec. No. 44. P. 119

（七）關於採取海富之問題

一九二七年九月在聯盟大會審查上項報告，決議選定三個題目，即（一）國籍（二）領水（三）國家對外僑損害賠償之責任、（即國家責任問題。）預備於一九二九年在海牙國際會議提出討論，然後據以編製法典。由行政院任命一小委員會(The Preparatory Committee For the Codification Conference)從事一切準備。詎該會議因事延遲，直至一九三〇年三月，四十八國齊集海牙組國際法典編纂會議(Conference For the Codification of International Law)但其結果則頗令人失望，(註一四)固以國際大法非一朝一夕所能成，然而各國成見過深，瞻顧前途，良深喟然。

一般學者多注意於平時國際法規，因平時國際公法在國際法規中最多缺陷。國聯前所擇之七題，類多枝節問題，尚不足言國際立法之主要規模。日本學者立作太郎博士曾謂國際立法事業中最低限度所應提出者，有下列二十六項，茲開列如下，以備參考：(註一五)

當前必要之國際立法事業：

（一）國家之基本權利義務，特以獨立權，平等權，自衛權為最重要。

［註一四］關於編纂國際法典之前後經過，請閱一九二六年，一九二九年，一九三〇年美國國際法雜誌特別附刊(Special Supplements)或日本國際法外交雜誌二十五卷第六號，二十八卷第二號及拙著國際法發達史。

［註一五］見外交時報（大正十一年九月一日卷）關於平時國際法規之立法一文。

(二)國家之責任——關於對外人之損害賠償問題。

(三)干涉問題。

(四)國家承認及政府承認問題。

(五)海領之界限及其屬權範圍問題。

(六)領空問題。

(七)領土之割讓效果，特別關於權利義務之承轉範圍及居民之國籍移轉關係。

(八)國際法上之時效問題。

(九)外交使節之特權及國際會議委員之特殊問題。

(十)領事之特權問題。

(十一)軍艦及其他公船之地位。

(十二)駐在外國軍隊之地位。

(十三)關於條約效力問題。

(十四)最惠國條款之解釋問題。

(十五)公海中一國軍艦對外國商艦可行之處置問題。

(十六)海上衝突之裁判管埋及法律問題。

(十七)關於國際行政之規定。

(十八)引渡犯人問題。

(十九)國際犯罪之協力鎮壓問題。

(二十)平時之間諜問題

(廿一)歸化及移駐問題。

(廿二)一國居留外人之兵役問題。

(廿三)本國保護在外僑民問題、

(廿四)國際經濟援助問題(如原料航路。)

(廿五)平時復仇問題。

(廿六)平時封鎖問題。

西文參考書

Kundson, J. I. Method of International Legislation, 1928

Bridgman, R. L., The First Book of World Law, 1911

Hudson, M. O., International Legislation, 1931

Hudson, M. O., Progress in International Organization, 1932

Dunn, International Legislation (in Political Science Quarterly, vol. 42)

Williams, F., Chapters on Current International Law and the League of Nations, 1929

Kundson, Methods of International Legislation, with special reference to the League of Nations, 1928

Garner, Recent Development of International Law, 1935

McNair, The Functions and Differing Legal Character of Treaties (in British Year Book of International Law, 1930)

Brierly, The Legislative Function in International Relations (in Problems of Peace, 5th series, 1931)

Baker, The Codification of International Law (in British Year Book of international Law, 1924)

Keen, The First Conference for the Codification of International Law (in Transactions of Grotius Society, Vol. 16, 1931)

Visscher, La Codification du droit international, (dans ie Recueil des Cours, tome 6, 1925—1)

附錄 國際聯合會規約

各締約國爲增進國際間之協作，並保持其和平與安寧起見，特允接受不從事戰爭之義務，維持各國間光明公允榮譽之邦交，確守國際公法之規定，以爲各國政府間行爲之軌範。在有組織之民族間，彼此待遇公平，並恪遵條約上一切的義務，制定國際聯合會盟約如下：

第一條

（一）國際聯合會之創始會員，應以本盟約附款所列之各簽押國，及附款內所列願意無保留條件加入本盟約之各國爲度。此項加入應在本盟約實行律兩個月內備聲明書送交祕書廳，並應通知聯合會中之其他會員。

（二）凡自治國家，自治殖民地或殖民地爲附款中所未列入者，如經大會三分二之同意，得加入爲國際聯合會會員，惟須確切保證有篤守國際義務之誠意，並須承認聯合會所規定關於陸海空軍實力並武裝之規則。

（三）凡聯合會會員經兩年前預先通告後，得退出聯合會，但退出時須將其所有之國際義務及本盟約所負之一切義務履行完竣。

第二條

聯合會按照本盟約所規定之行動，應由一大會及理事會執行之，並以一常川祕書廳襄助一切。

第三條

(一)大會由聯合會會員之代表組織之。

(二)大會應按照規定時期，或隨時按事機所需要，在聯合會所在地或其他選定之地點開會。

(三)大會開會時，得處理屬於聯合會行動範圍以內，或關係世界和平之任何事件。

(四)大會開會時，聯合會每一會員得派代表至多不得過三人，但祇有一投票權。

第四條

(一)理事會由協約國及參戰國之代表與聯合會其他四會員之代表組織之，此聯合會之四會員，由大會隨時酌量選定，在大會第一次選定四會員代表以前，比利時巴西西班牙希臘之代表應為理事會會員。

(二)理事會經大會多數核准，得指定聯合會其他之會員代表為理事會常任會員，理事會經同樣之核准，得增加大會所欲選舉為理事會會員之名額。

(又二)大會經三分二之同意，應規定理事會非常任委員之選舉法，任期及連任之規程。

(三)理事會應隨時按事機所需要，並至少每年一次在聯合會所在地或其他選定地點開會。

(四)理事會開會時，得處理屬於聯合會行動範圍以內，或關係世界和平之任何事件。

(五)凡未列席於理事會之聯合會會員如遇該會討論一事件與之有特別關係時，得請其派一代表，以理事會會員名義列席。

(六)理事會開會時，聯合會之每一會員出席於理事會者，祇能派代表一人，並祇有一投票權。

第五條

(一)除本盟約或本條約——凡爾賽條約另有明白規定者外，凡大會或理事會開會時之決議，應得聯合會出席於會議之會員全體之同意。

(二)關於大會或理事會開會之手續，並包括指派審查特別事件之委員會在內，均由大會或理事會規定，並由聯合會出席於會議之會員大多數之同意決定之。

(三)大會第一次會議及理事會第一次會議，均由美國大總統召集之。

第六條

(一)常川祕書廳設於聯合會所在地，祕書廳設：祕書長及必要之祕書與職員。

(二)第一任祕書長，以附款所載之人員充之，嗣後之祕書長應由理事會經大會大多數之贊成特任之。

(三)祕書及廳之祕書及職員由祕書長經理事會之核准委任之。

(四)聯合會之祕書長爲大會及理事會之當然祕書長。

(五)聯合會經費應由聯合會會員擔任，其分配之比例由大會決定之。

第七條

(一)聯合會會址設於日內瓦。

(二)理事會得隨時議決將聯合會會址改移他處。

(三)凡屬於聯合會或與該會有關係之一切位置連祕書廳在內，無論男女均得充任。

(四)聯合會會員之代表及其辦事人員服務聯合會時，得享外交上之特權。

(五)聯合會或其他人員或蒞會代表所居住之房屋，及所有他項產業，均不得侵犯。

第八條

(一)聯合會會員承認爲維持和平起見，必須將該本國軍備減至最少之限度，以適足保衛國境之安寧，及共同實行國際義務爲度。

(二)理事會應審度每一國之地勢，及其特別狀況，以預定此項減縮軍備之計劃，俾供各國政府之參考及決定。

(三)此項計劃至少每十年應重新檢查及修正一次。

(四)此項計劃經各國政府採用後，所定軍備之限制，非得理事會之同意，不得超過。

(五)聯合會會員或以私人製造軍械及軍用品，常常引起重大之異議，理事會應妥籌適當辦法以免流弊，惟應兼顧聯合會會員未能製造其安全所必需之軍械及軍用品者之需要。

(六)聯合會會員有將其國內關於軍備之程度，陸海空軍之計劃，及可供戰爭之工業情形，互換最誠實最完備的通知之義務。

第九條　設一常川委員會俾向理事會條陳關於第一第八兩條所規定之履行，及通常關於陸海空軍問題。

第十條　聯合會會員有尊重並保持所有聯合會各會員領土之完整，及現有政治上之獨立，以防禦外來侵犯之義務。如遇此種侵犯或有任何威脅或危險之虞時，理事會應籌履行此項義務之方法。

第十一條

(一)茲特聲明：凡任何戰爭或戰爭之威脅，不論其直接或間接涉及聯合會任何會員，皆爲有關聯合會全體之事，聯合會應設法挽救以保持各國間之和平，如遇聯合會任何會員之請求，秘書長應即召集理事會。

(二)又聲明凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，聯合會任何會員有權以友誼名義，提請大會或行政院注意。

第十二條

(一)聯合會會員約定：倘聯合會會員間發生爭議，勢將決裂者，應將此事提交仲裁或法律裁判，或理事會審查，並約定無論如何，非俟仲裁裁決或法律判定，或理事會報告三個月以後，不得從事於戰爭。

凡在本條所包含事件，無論仲裁裁決或法律判決，應於相當時間內發表之，而理事會之報告，亦應自爭議移付之日起，在六個月內制定之。

第十三條

（一）聯合會會員約定：無論時，凡聯合會會員間發生爭議，認爲適於仲裁或法律裁判，而不能用外交方法圓滿解決者，應將該問題完全提交仲裁或法律裁判。

（二）茲聲明凡爭議關於一條約之解釋，或國際法中之任何問題，或有無違反國際義務之事實，或此種違反應行補償之範圍及性質者，槪應認爲在適於提交仲裁或法律裁判之例

（三）此類爭議應提交依據第十四條所設立之永久法庭，或爭議各造彼此同意之任何法庭，或各國間現行條約中規定之法庭。

（四）聯合會會員彼此約定：以完全誠意實行一切裁判，或判決，幷對於遵從裁判或判決之聯合會任何會員，不得從事於戰爭，設有未能實行此項裁判或判決者，理事會應定辦法，俾發生效力。

第十四條

理事會應制定國際法庭永久之計劃，交聯合會各會員採用，凡各造提出屬於國際性質之爭議，該法庭有權審理並判決之凡有爭議或問題經理事會或大會提交者，該法庭亦得發抒意見。

第十五條

（一）聯合會會員約定：如聯合會會員間發生足以引起決裂之爭議，而未照第十三條規定提交仲裁或法律裁判者，應將該案提交理事會。爭議當事國任何一造，可將爭議通知祕書長，祕書長即着手籌備，以便詳細調

查及研究一切。

(二)在最短期內爭議國各造應以案情之說明書，連同相關之事實及文件，從速送交秘書長理事會即將此項案件公布之。

(三)理事會應即力使此項爭議得以解決，如果有效，須將該爭議之事實及解釋，並解決條件酌量公布之。

(四)倘爭議不能如此解決，則理事會經全體或多數之表決應繕發報告書，說明爭議之事實及解釋會所認為公允適當之建議。

(五)聯合會任何會員出席於理事會者亦得將爭議之事實及本國之決定以說明書公布之。

(六)如理事會報告書除爭議國之一造或一造以上之代表外，該會委員一致贊成，則聯合會會員約定彼此不得向遵從報告書建議之任何一造從事戰爭。

(七)如理事會除爭議國之一造或一造以上之代表外，不能使該會委員一致贊成其報告書，則聯合會會員保留權利，施行認為維持公平與正義之必要行動。

(八)如爭議國之一造聲明當事國間之爭議，按照國際公法純屬該造本國法權內事件，並經理事會承認，則理事會應據情報告，不必為解決該爭議之建議。

(九)按照本條任何案件理事會得將爭議移交大會或經爭議國一造之請求，亦應如此辦理，惟此項請求應於爭議送理事會後十四日內提出。

(十)凡移交大會之任何案件，所有本條及第十二條之規定，關於理事會之行爲及職權，大會亦適用之，大會之報告書除爭議國各造之代表外，如經聯合會會員出席於理事會之代表，並其他聯合會會員過半數代表同意，應與理事會之報告書除爭議國之一造或一造以上之代表外，經該會全體同意，同其效力。

第十六條

(一)聯合會會員，如有漠視本約第十二條第十三條或第十五條之規定，而從事於戰爭者，則據此事實，應視爲對於所有聯合會其他會員有開戰行爲，其他各會員應即與之斷絕各種商業上或金融上之關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之一切交通，並阻止其他任何一國（無論其爲聯合會會員或非聯合會會員）之人民與破壞盟約國之人民有金融商業或個人之交通。

(二)如遇此事發生，理事會應將各聯合會會員對於擁護本盟約所應出的海陸空軍實力，建議各關係國政府。

(三)又聯合會會員規定：如按本條規約採用金融上及經濟上之辦法時，應彼此互相援助，使因此所受之損失與困難減至最少程度。如破壞盟約國對於聯合會會員施行任何特殊辦法，亦應互相援助，以制止之，對於出力維護聯合會盟約之會員所遣軍隊，應取必要之措置，使其過境

(四)聯合會任何會員違犯聯合會盟約內之一項者，經其他會員出席於理事會之代表投票一致表決，即可宣告令其出會。

第十七條

（一）如聯合會會員與一非聯合會會員之國家間，遇有爭議發生，應邀請非聯合會會員之一國或數國承受聯合會會員之義務照理事會認爲正當之條件以解決爭議。此項邀請如經允諾，則第十二條至第十六條之規定，除理事會認爲有必要之變更外，應適用之。

（二）前項邀請發生後，理事會應即調查爭議之情形，並建議其所認爲最適當最有效之辦法。

（三）如被邀請之一國拒絕接受聯合會會員之義務以解決爭議，而向聯合會會員國從事於戰爭，則於取此行動之國家，可適用第十六條規定。

（四）如爭議國之兩造於被邀請後，均拒絕接受聯合會會員之義務，以解決爭議，則理事會應籌相當之辦法，並提出相當之建議，以期戰事不致發生，爭議終當解決。

第十八條

嗣後聯合會任何會員所訂條約或國際契約，應即送祕書廳登記，並由祕書廳從速發表之。此項條約或國際契約未經登記以前，不生效力。

第十九條

大會可隨時勸告聯合會會員，復核已經不適用之條約及考慮足以危及世界和平之國際情勢。

第二十條

（一）聯合會會員各自承認，彼此間所有與本盟約條款抵觸之契約或一切義務，悉依本盟約廢棄之，並誓願此後決不訂立與本盟約條款抵觸之協定。

（二）如有聯合會會員於未經加入聯合會以前負有義務與本盟約條款抵觸者，應即設法解除此項義務。

第二十一條

國際契約如仲裁條約區域協商如孟羅主義之類，均屬以維持和平為目的者，不得與本盟約內任何規定有所抵觸。

第二十二條

（一）凡殖民地及領土，其因此次戰事不復屬於從前統治該地之國家，而其居民尚不克自立於今世特別困難狀況之下者，應適應下列之原則：即以此等人民之福利及發展成為文明之神聖使命。此項使命之履行，應載入本盟約之內。

（二）實行此項原則之最善辦法，莫如將此種人民之監護權委諸資源上經驗上或地理上足以擔此責任，而亦樂於接受之各先進國。該國即以受託統治之資格，為聯合會實行此項監護權。

（三）委任統治之性質應以該地人民發展之程度，領土之地勢，經濟之狀況，及其他類似之情形而區別之。

（四）以前屬於土耳其帝國之部族，其發展已達於可以暫時承認其為獨立民族之程度，惟仍須由受統治國予以行政之指導及援助，至其能自立之時為止。選定此受任統治國時，極當留意此等民族之願望。

（五）其他人民，尤其是中非洲之人民，按其程度，不得不由受任統治國負施政之責。惟受任統治國應於維持公安及良俗之範圍內保障其宗敎信仰之自由，禁止奴隸販賣軍械貿易酒精販賣等弊端；並阻止建築要塞或設立海陸空軍根據地，除警察或國防所需者外，不得以軍事敎育施諸土人，並對聯合會其他會員之通商貿易，確保機會均等。

（六）此外有數處之土地，如菲洲之西南部，及南太平洋羣島之一部，或因居民稀少，或因幅員甚小，或因距文化中心遼遠，或因地理接近受任統治國之領土，或因其他種種情形，則以置諸受任統治國法律統治之下，作爲其領土之一部，最爲相宜。但爲謀土人福利計，受任統治國應遵行上述保障。

（七）受任統治國須將受任統治地域之情形，造成報告，逐年送交理事會。

（八）倘受任統治國行使之管轄權，監護權，或行政權，其程度未經聯合會會員間訂約規定者，則由理事會明白規定之。

（九）設一常川委員會，專任接收及審查各受託統治國之每年報告，並就關於執行委託之各項問題向理事會陳述意見。

第二十三條

除按照現行卽將來訂立之國際公約所規定者外，聯合會會員應：

（甲）對於男工，女工，童工，設法維持公平而合乎人道之勞働狀況於本國及工商業關係所及地方，爲達到

此項目的設立必要之國際機關，以維持之。

(乙)誓約對於所轄地域內之土人保持其公平之待遇。

(丙)委託聯合會監督關於販賣婦孺，販賣鴉片及毒品等協約之實行。

(丁)為公共利益計，對於某等國家之軍械及彈藥貿易，有監督之必要者，授聯合會以監督之權。

(戊)對於交通與運輸，設法保持其自由；對於一切會員國商業設法保持公平之待遇。關於此節，應注意一九一四年至一九一八年戰事期內受害區域之特別需要。

(己)竭力籌措國際的辦法，以預防及撲滅各種病疫。

第二十四條

(一)凡公約所定業已成立之國際事務局，如經締約國之認可，均應置於聯合會管理之下。此後設立之國際事務局及處理國際事宜之委員會，統歸聯合會管理。

(二)凡國際利益事件為普通公約所規定，而未置於國際事務局或委員會監督之下者，聯合會祕書處如經有關各造之請求並行政院之許可，應為徵集並分發各種有用之消息而分布之，並予以各種必要或相需之援助。

(三)凡歸聯合會管理之任何國際事務局或委員會，其經費可由理事會決定列入祕書廳經費之內。

第二十五條

對於增進健康，防止病疫，減少人類痛苦而設之民立紅十字會，而經國家正式許可者，會員國相約鼓勵其普及與聯絡。

第二十六條

(一)本盟約之修正，須經理事會會員全體，及大會會員多數之通過，始生效力。

(二)聯合會任何會員可以自由不承認盟約之修正，但從此卽失去會員之資格。

外交科學概論全書終